

Caderno 10

Reforma Administrativa

Essencialidade do Planejamento Público e
Capacidade Governativa no Brasil: aporias
e utopias para um mundo pós-pandêmico



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Brasília, Agosto de 2020

José Celso Cardoso Jr.

Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e desde 2019 é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual assina esse texto.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Agosto, 2020)

Autor:

José Celso Cardoso Jr.

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

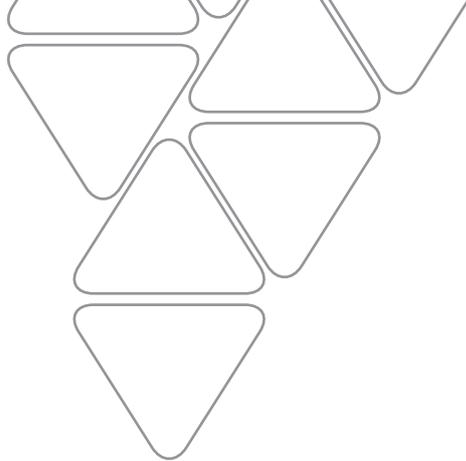
Diego Feitosa

Apoio:

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Essencialidade do Planejamento Público e Capacidade Governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico



J. Celso Cardoso Jr.¹

“Pode ser que esta catástrofe traga uma vantagem: descobriremos não apenas que o governo voltou, mas também que a exigência de um governo sensato tocado por pessoas competentes voltou. Isso não tornaria válida a experiência de ter passado por tal calamidade. Mas não se deve desperdiçar o valor de uma crise.”

(Martin Wolf é editor e principal analista econômico do Financial Times)

1. Introdução.

O século XXI vem apresentando processos acelerados de complexificação das tendências sociais, econômicas e políticas, várias delas de natureza disruptiva, tais como as engendradas pela crise financeira internacional de 2008, e agora pela profunda crise econômica e social decorrente da pandemia do novo coronavírus em 2020. Em paralelo, há grandes repercussões sobre as trajetórias nacionais e as capacidades dos respectivos

governos em lidar com tais fenômenos.²

Neste cenário, aprofundam-se vários paradoxos relativos à dominância do modo de produção capitalista, cada vez mais global e financeirizado, ao mesmo tempo que cada vez mais insustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano. Da perspectiva das capacidades governativas, quanto menos se valoriza ou se estrutura a função planejamento governamental, mais as economias e as sociedades parecem dela precisar.

As primeiras impressões sobre o mundo pós-pandêmico parecem indicar, portanto, a necessidade de retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento e à prospecção estratégica, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado.³

1 Doutor em Economia pelo IE-Unicamp. Desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e desde 2019 é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve este artigo. As opiniões, erros e omissões são responsabilidade do autor.

2 Uma pequena – mas representativa – amostra de textos recentes sobre tais questões e perturbações derivadas da pandemia pode ser vista por este link da Afipea-Sindical: <http://afipeasindical.org.br/noticias/o-mundo-pos-pandemico/>, onde já se avolumam artigos, livros e propostas para o que vem sendo chamado, ainda que de modo impreciso, de mundo pós-pandêmico.

3 A bem da verdade, tal movimento já teve início na Europa, América Latina, Brasil e, sobretudo, na China. Da Europa, destaquem-se os trabalhos recentes de Cockshott e Nieto (2017) e Durand e Keucheyan (2020). Para a América Latina, os trabalhos do ILPES-CEPAL, dentre os quais Mattar e Perrotti (2014) e Mattar e Cuervo (2017). No Brasil, os esforços de De Toni (2016), Neto (2018), Mundim (2020) e Cardoso Jr. (2020). Finalmente, com relação à China, considerem-se os trabalhos de Jabbour (2019) e Jabbour, Dantas e Espíndola (2020) sobre o que eles chamam – resgatando Ignácio Rangel – de a nova economia do projetamento.

Isso já era uma exigência antes da crise pandêmica, por decorrer da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação dos processos decisórios e das próprias sociedades contemporâneas, mas ficou ainda mais patente agora, diante da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais contra a crise em curso na maioria dos países.

Desta feita, com o intuito de contribuir para esta reflexão e aportar proposições práticas a dirigentes públicos da política e da alta burocracia estatal brasileira, este texto fará considerações prospectivas acerca da importância da retomada do planejamento governamental de médio e longo prazos e sua imperiosa necessidade para a recuperação das condições mínimas ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI.

Para tanto, após esta introdução, a seção 2 tece considerações sobre as incertezas radicais – ou aporias – relativamente às redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento, à multiplicação das formas de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas, e às transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado em suas interações com os mercados e com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas, por meio do planejamento governamental.

A seção 3, por sua vez, busca vislumbrar condições tecnopolíticas – ou utopias – para a retomada da função planejamento em âmbito governamental, visando tanto o enfrentamento imediato da crise multidimensional em curso, como a superação positiva da mesma a futuro. A seção 4 apresenta as condições necessárias para a reconfiguração do espaço institucional e do papel político do planejamento estratégico governamental em processos de governo de alta complexidade, com vistas ao desenvolvimento nacional. Nas considerações finais, prescrevemos uma nota de alerta – e algum otimismo – para as novas gerações.

2. Aporias do presente: desenvolvimento, democracia e capacidade governativa

Na contemporaneidade brasileira, até a ruptura institucional de 2016, e posterior eleição de Bolsonaro à presidência em 2018, havia ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução poderia sair o novo (ainda que não necessariamente melhor!) desenho entre Estado, Sociedade e Mercado no século XXI, a saber: i) redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento; ii) multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e iii) transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado no domínio econômico e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão a exigir não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado, Sociedade e Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI.

Redefinições do conceito e do sentido de desenvolvimento.

Em primeiro plano, quanto à reconceitualização e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente.

Ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducio-

nismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.⁴

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

Diante disso, torna-se cristalina a razão pela qual o atual projeto de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, é incompatível com as necessidades econômicas, políticas e sociais do país e com os anseios da esmagadora maioria de sua população. Em outras palavras, a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdades, pluralidade e necessidades,

enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto em curso. Afinal, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente?!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído, algo que apenas pode ser feito por meio da recuperação do planejamento público como função intrínseca indelegável do ente estatal, e como capacidade governativa estratégica para a mobilização de recursos necessários ao desenvolvimento.⁵

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva

4 A este respeito, veja-se por exemplo a série de livros produzida pelo IPEA desde o final da primeira década de 2000, a partir sobretudo do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7186&Itemid=2), o qual trabalhou diagnósticos situacionais atualizados e proposições de políticas públicas para sete campos da atuação governamental: i) macroeconomia do desenvolvimento: estabilidade, crescimento e emprego; ii) inserção internacional soberana: geopolítica e projeção externa; iii) infraestrutura econômica, social e urbana; iv) estrutura produtiva e tecnológica avançada e territorialmente integrada; v) sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; vi) proteção e promoção social, direitos e oportunidades; vii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Desde então, ainda que de maneira institucionalmente não coordenada, vários dos eixos acima enraizaram-se como linhas de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e fontes de capacitação de servidores no âmbito das atividades corriqueiras do Ipea, gerando desdobramentos e aperfeiçoamentos na forma de novos livros e outros produtos técnicos.

5 Sem dúvida, Karl Mannheim (1972), Tinbergen (1975), Carlos Matus (1996a e 1996b) e Yehezkel Dror (1999), dentre outros autores e textos clássicos, estão entre os que mais longe chegaram na especificação da ideia de planejamento estratégico público como parte das capacidades estatais fundamentais ao processo de governar nas sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas.

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

Multiplicação das formas de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente.

Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções

negociadas nos intrinsecamente complexos processos decisórios das políticas públicas.

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

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida e era digital na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade.⁶

Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado

6 Do ponto de vista do planejamento estratégico público, por exemplo, abrem-se novas perspectivas de ressignificação e revalorização dessa função estatal, postas à prova por meio dos imensos bancos de dados e algoritmos hoje disponíveis em escala transnacional. Se é verdade que a era digital em curso representa um risco iminente de captura e uso manipulador das informações individuais por parte de conglomerados privados, marketing político e eleitoral e mesmo governos autocráticos de inclinação autoritária, por outro, autores como Cockshott e Nieto (2017) e Durand e Keucheyan (2020a e 2020b) chamam atenção para possibilidades civilizatórias de seu uso, caso reguladas pela lógica da esfera pública, por arranjos institucionais não mercantis e por princípios substantivos da democracia participativa ou deliberativa.

de democracia participativa – ou mesmo de-
liberativa – para a árdua tarefa de organiza-
ção de interesses, explicitação de conflitos e
produção de consensos coletivos.

Diante disso, também aqui o projeto em
curso desde 2016 se mostra anacrônico e
irrealizável. O imenso descolamento da de-
mocracia representativa brasileira frente à
sociedade nacional pode ser rapidamente
exemplificado por alguns contrastes notó-
rios: enquanto a sociedade brasileira possui
51% de mulheres, o parlamento as repre-
senta com apenas 9%; enquanto a socie-
dade contabiliza 60% de negros e pardos,
o parlamento possui apenas 3%; enquanto
a sociedade tem 58% de jovens até 35 anos
de idade, o parlamento tem apenas 7%. Por
outro lado: enquanto a sociedade revela ter
apenas 3% de empresários, o parlamento os
representa com 50%; enquanto a sociedade
possui 1% de proprietários rurais, o parla-
mento os abriga e defende com 30%.

Transformações na estrutura e nas for- mas de atuação do Estado em suas in- terações com o mundo econômico e a sociedade na produção de políticas pú- blicas.

Em terceiro lugar, no que se refere às trans-
formações na estrutura e formas de atuação
do Estado e em suas interações com a socie-
dade (atores econômicos, políticos e sociais)
na produção de políticas públicas, é preciso
partir do reconhecimento de que o Estado
pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez
seja uma forma rápida de dizer que o Estado
moderno, num ambiente capitalista, ainda
que possua algum raio de manobra para im-
por seus próprios objetivos – supostamente
refletindo um interesse racional, coletivo ou
nacional –, não pode se movimentar para
fora de alguns parâmetros definidores da

sua própria existência. Com maior ou me-
nor intensidade ao longo do tempo e das
circunstâncias, preponderam disputas polí-
ticas no interior dos aparelhos estatais, dis-
putas estas que, por sua vez, fazem variar
– também com o tempo e as circunstâncias
– o grau de fragmentação institucional do
Estado e a própria heterogeneidade da ação
estatal.⁷

Não por outro motivo é que se assume aqui
que o Estado não é – como muitas vezes se
supôs em teorias do Estado – um ente exter-
no e coercitivo aos movimentos da socieda-
de e da economia, dotado de racionalidade
única, instrumentos suficientes e capacida-
de plena de operação. É sim parte integan-
te e constituinte da própria sociedade e da
economia, que precisa se relacionar com ou-
tros agentes nacionais e internacionais para
construir ambientes favoráveis à implemen-
tação de suas ações.

Com isso, entende-se que a fragmentação
dos interesses articulados em torno do Esta-
do e a frouxidão das instituições burocráti-
cas e processuais em termos da canalização
e resolução dos conflitos limitam a autono-
mia efetiva das decisões estatais cruciais e
fazem com que o Estado brasileiro seja, si-
multânea e paradoxalmente, o *locus* de con-
densação e processamento das disputas por
recursos estratégicos (financeiros, logísti-
cos, humanos etc.) e o agente decisório últi-
mo por meio do qual se materializam ou se
viabilizam os projetos políticos dos grupos
vencedores.⁸

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e
institucionalizar canais outros de interação
entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa
das mais importantes para, simultanea-
mente, fortalecer a democracia e aprimor-
ar o modelo de desenvolvimento nacional.
Neste diapasão, expressamos, por um lado,

7 Tendo como referência o Estado brasileiro, esta discussão pode ser vista em detalhes em Cardoso Jr. e Bercovici (2013).

8 Essa perspectiva está bem representada em Ianni (2009), Coutau-Bégarie (2010) e na coletânea organizada por Sicsú e Reis (2010), publicações essas que oferecem abordagens bem diferentes sobre a mesma questão.

a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características até aqui apontadas.

Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo. Em outras palavras, fala-se aqui da abertura do Estado, e, portanto, da própria função planejamento, além de outras – à participação social como princípio fundante da democracia substantiva, assim como método efetivo de governo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitivo, se a experi-

ência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societários nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade de qualquer empreitada desenvolvimentista em nosso continente.⁹

3. Utopias: considerações prospectivas para o desenvolvimento brasileiro.

Num mundo pandêmico e pós-pandêmico, a importância renovada do planejamento governamental, sobretudo em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetiva de governos.

É a única função de Estado com poder de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.¹⁰

Um sistema de planejamento, em suma, é parte indissociável de um arranjo político-institucional capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada

9 Para além do caso brasileiro sobre este assunto, retratado em Cardoso Jr. e Bercovici (2013) e Cardoso Jr. (2020), indicamos também a consulta a dois importantes trabalhos do ILPES-CEPAL sobre o tema, os quais abordam a questão da perspectiva latino-americana e caribenha: Mattar e Perrotti (2014); Mattar e Cuervo (2017).

10 Essa perspectiva analítica do planejamento como função intrínseca e indelegável dos Estados contemporâneos, entendido, ademais, como capacidade tecnopolítica do processo de governar, quanto mais em sociedades democráticas complexas, está bastante bem desenvolvida em Matus (1996), Mattar e Perrotti (2014); De Toni (2016), Mattar e Cuervo (2017) e Cardoso Jr. (2020), dentre outros, evidentemente.

e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado apta a conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo, em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.¹¹

É neste sentido realizador e transformador de realidades complexas que a função planejamento possui, como um de seus mais importantes instrumentos de trabalho, a abordagem e os métodos da prospectiva estratégica. Mas a abordagem prospectiva não deve ser vista como um fim em si mesmo, pois apenas ganha sentido à medida em que esteja conectada a um projeto de desenvolvimento de país.¹² Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verificado pela realidade pandêmica brasileira, que exige um novo pacto sociopolítico em relação ao lugar em que queremos estar enquanto nação e à estratégia mais adequada para se chegar a tanto.

Em particular, destaque-se que o aumento de concentração do poder econômico de países líderes e de grandes corporações trans-

nacionais aumentará a heterogeneidade estrutural das economias e as assimetrias e fragilidades entre países. Além disso, o aumento de concentração do poder econômico levará o mundo a uma fase de mercadorização crescente do Direito Internacional, sobretudo no campo do domínio econômico, colocando em risco os conceitos (e situações) de soberania e de democracia no mundo.

Do ponto de vista social, a prevalecer a continuidade das crises internacional e brasileira, os processos recentes de desestruturação e flexibilização dos mercados laborais reverterão os ganhos de regulação e estruturação até então obtidos, com impactos deletérios importantes sobre as condições de vida, aumento das desigualdades e da pobreza para grandes contingentes humanos. Da perspectiva ambiental, a defasagem entre o ritmo de ampliação da governança internacional sobre o meio ambiente e recursos naturais, e o ritmo de ampliação da degradação ambiental (água, terra, atmosfera e espaço orbital), poderá gerar conflitos diplomáticos e bélicos entre países, além de crises ambientais e sanitárias severas, sobretudo na periferia do capitalismo.

Por isso, a chamada convergência tecnológica (*small BANG*: bite, átomo, nano, gene, cogno) levará os países líderes a um novo e superior padrão técnico-produtivo, altamente dependente do conhecimento e da inovação como insumos fundamentais. E isso conduzirá a um aumento da heteroge-

11 Este desenvolvimento possui como ápice a ideia de planejamento público como direito fundamental das sociedades contemporâneas, já que por meio dele é que tais agrupamentos humanos, organizados política e juridicamente sob o manto de Estados nacionais, podem almejar a realização ou efetivação de seus outros direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (nos moldes da Plataforma DHESCA), tanto em nível individual como coletivamente. Para tanto, ver Veloso (2014).

12 Os estudos de futuro são, assim, uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos e tecnológicos em uma determinada direção. O uso dessa ferramenta estratégica pode se traduzir em ações concretas para a população, nos territórios. Nas referências bibliográficas, os trabalhos citados de Godet (2000), Vásques (2000), Vásques e Ortegón (2006), Marcial e Grumbach (2008), CEPAL (2013), Vásques, Becerra e Castaño (2014), Marcial (2015), são exemplos elucidativos.

neidade estrutural entre países, aumento das assimetrias globais e forte mercadorização (com apropriação privada) dos ganhos do progresso técnico. Como repercussão militar, EUA e OTAN manterão grande superioridade e assimetria militar relativamente às demais áreas do mundo, com capacidade de atuação global. Portanto, continuarão a empregar suas forças armadas em coalizões multinacionais, em qualquer parte do mundo, sempre que entenderem necessário e militarmente praticável. Isso poderá incentivar soluções militares para os conflitos, na medida em que garante o sucesso no emprego da força, com menores custos e baixas, menores riscos políticos e maior impunidade aos agressores.

Em uma perspectiva prospectiva, portanto, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o Brasil, as dimensões citadas abaixo certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. Senão, vejamos.

Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento.¹³

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, de-

vido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

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

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

13 Baseado em Cardoso Jr., Acioly e Matijascic (2009) e Vianna, Bruno e Modenesi (2010).

Produção e consumo com sustentabilidade e inovação.¹⁴

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

De modo patente, não se trata mais de priorizar – em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente

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

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

Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional.¹⁵

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

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura

14 Baseado em De Negri e Almeida (2010) e Alvarez e Mota (2010).

15 Baseado em Oliveira e Magalhães (2010), Monteiro, Castro e Brandão (2017) e Affonso da Silva (2017).

social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafios para o país.

Infraestrutura econômica, social e urbana.¹⁶

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

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

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conexão – e de arranjos institucionais capazes de

satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana.¹⁷

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

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

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

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produ-

16 Baseado em Pego e Campos Neto (2010) e Morais e Costa (2010).

17 Baseado em Alvarez e Mota (2010) e Marques (2015).

tiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ecossistema.

Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.¹⁸

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

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

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

Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.¹⁹

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

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

É claro que todas as dimensões prospectivas citadas acima estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes.

Por tais razões é que os temas da participação social, do planejamento governamental e da gestão pública orientada à efetividade se tornam relevantes no debate contemporâneo sobre o Estado e o desenvolvimento nacional. Neste diapasão, que reorientações introduzir, em particular, na função planejamento governamental, de tal sorte que em torno dele os âmbitos da participação e da gestão se articulem e se fortaleçam no Brasil?

18 Baseado em Cardoso Jr. (2013), Fonseca e Fagnani (2013) e Castro e Pochmann (2020).

19 Baseado em Cardoso Jr. e Bercovici (2013).

4. A Prospectiva do Planejamento Estratégico Público.

Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo, ainda mais em seu contexto pós-pandêmico.

Não como panaceia, mas como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é, no mínimo, falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo. Situação essa que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

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

critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

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

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira. Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas anteriores, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental – e, por conseguinte, o da

participação social e o da gestão pública – em processos de governo de alta complexidade, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

Centralidade Política

Para tanto, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, 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.

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso.²⁰ É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

Articulação e Coordenação

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um

esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento.

O trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.²¹

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

20 Em particular, ver a respeito Grau e Toro (2011) para uma discussão pertinente ao tema do fortalecimento do alto governo, como condição necessária ao fortalecimento da própria função planejamento. E Cavalcanti e Gomide (2018) para uma discussão sobre conceitos e arranjos institucionais do núcleo de governo no Brasil desde a CF-1988.

21 Sobre os temas da articulação e coordenação governamental de políticas públicas, com ênfase sobre o peso e papel desempenhado pelas burocracias especializadas em nível federal, ver Gomide e Pires (2014) e Pires, Lotta e Oliveira (2018).

a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despende esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpóliticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros.

A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguagem técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Temporalidade e Direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica.²²

Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizon-

te temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade dos tempos atuais.

É preciso, portanto, permitir que o PPA (ou qualquer outro instrumento formal de planejamento que o substitua) se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica.²³ As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade – precisam estar, a cada nova rodada de planejamento, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de implementação e gestão das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

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

22 Essa ideia fulcral sobre o planejamento governamental em sua perspectiva político-estratégica perpassa algumas das principais referências históricas sobre o assunto, a saber: Matus (1996), Friedmann (2001), bem como os textos das coletâneas organizadas por Bromley e Bustelo (1982), Giacomoni e Pagnussat (2006), Martner e Mattar (2012).

23 Tais ideias de temporalidade e direcionalidade estratégicas para o PPA estão desenvolvidas em De Toni (2016), Gimene e Couto (2017), Fortis e Gasparini (2017), Neto (2018), Mundim (2020) e Cardoso Jr. (2020).

Planejamento Participativo

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-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.²⁴

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

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado à própria sociedade, radicalizando a democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar,

reformular (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.

Entregas Efetivas à Sociedade

É preciso que a implementação, a gestão das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro.²⁵ Apenas desta maneira se poderão, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI. Trata-se, enfim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.²⁶

É claro que da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transfor-

24 Os temas da gestão pública democrática e do planejamento participativo podem ser conferidos em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016) e Cardoso Jr. (2020). Além desses, a dimensão democrática e participativa nas políticas públicas pode ser vista nas coletâneas organizadas por Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Menicucci e Gontijo (2016).

25 O tema da implementação das políticas públicas ganhou, recentemente, grande destaque na academia brasileira e, felizmente, também dentro do setor público federal. Em particular, ver Faria (2012), Pires (2019) e Lotta (2019).

26 As perspectivas ética e política do planejamento governamental e da gestão pública estão discutidas em Bresser-Pereira, Grau, Garnier, Oszlak e Przeworski (2004) e Lascoumes e Galés (2012).

mação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

5. Considerações Finais.

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

[...] O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (Carlos Matus, 1996, p. 182-184)

Mesmo se a democracia brasileira não estivesse sendo posta à prova, o cenário para os próximos 20 ou 30 anos já seria suficientemente desafiador. Estamos vivendo, em âmbito global, uma série de tendências que independem da vontade de países e governos nacionais, mas que afetarão a forma de inserção de todos eles e do Brasil no cenário internacional.

Está em curso um movimento de hiperconcentração econômica que se dá, preponderantemente, junto aos países centrais, como os Estados Unidos, a Alemanha e a China, que desponta como nova e poderosa potência. Essa concentração ocorre no nível das empresas transnacionais e o Brasil não está

neste rol de países hegemônicos. Esse processo está ampliando a assimetria existente entre os países ricos, medianos e pobres, agravando a hierarquização de poder em escala mundial. Esta dinâmica tem consequências nefastas para uma economia como a brasileira, que tenderá a perder graus de liberdade, sendo impedida de decidir minimamente o que deseja ou pode fazer de modo autônomo e soberano.

Do ponto de vista tecnológico, está em curso uma nova revolução: a da convergência (nano)tecnológica. A ciência moderna de ponta conseguiu desmembrar a matéria nas suas ínfimas unidades: a matéria física, no átomo; a matéria biológica, no gene. As combinações que advirão dessa fronteira mudarão completamente a posição dos diversos países na nova divisão internacional do trabalho. Esse tipo de desenvolvimento requer um investimento muito pesado em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação, recursos que estarão disponíveis para poucos países. Quanto mais essas tecnologias estiverem concentradas em poucas nações ou empresas, tanto maior será a assimetria de poder e de acesso a recursos entre elas.

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

Com isso, certamente aumentará a heterogeneidade estrutural dentro do sistema interestatal capitalista.²⁷ O setor financeiro está no centro de todas essas disputas por, ao

27 Sem dúvida, Fiori (2014 e 2018) é um dos mais altos expoentes do pensamento crítico mundial a elaborar sobre esse

mesmo tempo, impactar e ser influenciado pelas grandes corporações transnacionais; depender e modular o campo da acumulação capitalista. São problemas complexos e difíceis de resolver. A sociedade brasileira é majoritariamente de baixa renda, não tem acesso pleno à seguridade social e depende do sistema público. A proteção social é, portanto, uma exigência no país, dado o perfil sociodemográfico e epidemiológico de sua população. Por outro lado, tal sistema é altamente dependente de investimentos de monta, algo que tem sido constrangido pelos governos de forma aberta e infame desde 2016, e reforçado pelo governo Bolsonaro/Guedes desde 2019.

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

Mas logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento que lhe sirva é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública

na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da proteção laboral e previdenciária, da saúde, da educação, da segurança pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Para tanto, existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado, planejamento e desenvolvimento, as quais permeiam todas as seções deste trabalho.

A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades vitais e universais da população.

A segunda ideia recupera a dimensão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente, mas também de modo mais intenso e cotidiano por meio de formas e mecanismos mais ou menos institucionalizados de interconexão Estado – Sociedade. Ou seja, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa e mesmo deliberativa que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instru-

mento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

Nesse sentido, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições das experiências internacionais exitosas em termos do desenvolvimento nacional. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, tendem a ser exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo uma base tributária robusta e fontes de *funding* adequadas) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise pandêmica que vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica, social e política que se instalou no país, com especial gravidade, desde a eleição de Bolsonaro e a instalação da pandemia de 2020.

A segunda grande lição relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários de investimento, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem a uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *statu quo* da gestão pública

tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Tudo somado, portanto, sugere-se aos futuros governos uma reflexão que vincule os temas tratados por este texto a um projeto soberano, sustentável e incluyente de desenvolvimento, e a uma concepção progressista e não minimalista de Estado. Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática de políticas públicas relevantes à sociedade brasileira. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

Para tanto, cabe à sociedade brasileira enfrentar, superar e virar a triste página do momento situacional que assola a vida nacional desde 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018. Não por outra razão, urge a realização de uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso, cujas consequências já visíveis pela maioria da população são a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais.

Oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

Referências Bibliográficas

AFFONSO DA SILVA, S. **O Planejamento Regional Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2017.

ALVAREZ, A. R. e MOTA, J. A. (orgs.). **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O. e PRZEWORSKI, A. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para o Desenvolvimento), FCE (Fondo de Cultura Económica), 2004.

BROWLEY, R. e BUSTELO, E. (orgs.). **Política x Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

CAVALCANTE, P. L. e GOMIDE, A. A. (orgs.). **O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). **Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020**. Santiago, Chile: CEPAL, 2013.

COCKSHOT, P. e NIETO, M. **Ciber-Comunismo: planificación económica, computadoras y democracia**. Madrid: Ed. Trotta, 2017.

COUTAU-BÉGARIE, H. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

CARDOSO JR. J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Ed. Quanta, 2020.

CARDOSO JR. J. C.; ACIOLY, L. e MATIJASCIC, M. (orgs.). **Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: IPEA, 2009.

CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, J. A. e POCHMANN, M. (orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A. e COSTA, G. (orgs.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2016.

DE NEGRI, F. e ALMEIDA, M. (orgs.). **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010.

DE TONI, J. **O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Inter-Saberes, 2016.

DROR, Y. **A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

DURAND, C. e KEUCHEYAN, R. **Pós-Capitalismo na Era do Algoritmo**. São Paulo: Site Outras Palavras, disponível em: <https://outraspalavras.net/author/cedric/>, 2020.

DURAND, C. e KEUCHEYAN, R. **A Hora do Planejamento Ecológico**. São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, ano 14, n. 154, maio 2020.

FARIAS, C. A. P. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

- FIORI, J. L. **História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIORI, J. L. **Dialética da Guerra e da Paz**. In: FIORI, J. L. (org.). Sobre a Guerra. Petrópolis: Ed. Vozes, 2018.
- FONSECA, A. e FAGNANI, E. (orgs.). **Políticas sociais, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FORTIS, M. F. e GASPARINI, C. E. (orgs.). **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.
- FRIEDMANN, J. **Planificación en el Ámbito Público: del conocimiento a la acción**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea**. Brasília:
- GIMENE, M. e COUTRO, L. F. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.
- GODET, M. A. **Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica**. Lisboa, Portugal: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.
- GOMIDE, A. A. e PIRES, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GRAU, N. e TORO, J. C. F. (orgs.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno: aproximaciones conceptuales**. Caracas: CLAD, 2011.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.
- JABBOUR, E. K. **China: socialismo e desenvolvimento**. São Paulo: Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois, 2019.
- JABBOUR, E. K.; DANTAS, A. T.; ESPÍNDOLA, C. J. **Considerações Iniciais sobre a Nova Economia do Projeto**. Florianópolis: Geosul, v. 35, n. 75, p. 17-42, 2020.
- LASCOUMES, P. e GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Ed. UFAL, 2012.
- LOTTA, G. (org.). **Teoria e Análises sobre Implantação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. São Paulo: Ed. FGV, 2010.
- MANNHEIM, K. **Liberdade, Poder e Planificação Democrática**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.
- MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. **Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MARCIAL, E. (org.). **Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.
- MARQUES, L. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.
- MARTNER, R. e MATTAR, J. (orgs.). **Los Fundamentos de la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2012.
- MATTAR, J. e PERROTTI, D. (orgs.). **Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2014.

- MATTAR, J. e CUERVO, L. M. (orgs.). **Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2017.
- MATUS, C. **Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996.
- MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996.
- MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. G. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.
- MONTEIRO, A., CASTRO, C. N. e BRANDÃO, C. A. (orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- MORAIS, M. P. e COSTA, M. A. (orgs.). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.
- MUNDIM, J. F. A. **Aperfeiçoamento Institucional do Planejamento Estratégico Federal**. Brasília: Dissertação Mestrado Profissional Enap em Governança e Desenvolvimento, 2020.
- NETO, R. **Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. Brasília: Dissertação Mestrado Profissional Ipea em Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2018.
- OLIVEIRA, C. W. e MAGALHÃES, J. C. (orgs.). **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais**. Brasília: Ipea, 2010.
- PEGO, B. e CAMPOS NETO, C. (orgs.). **Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.
- PÉREZ, C. T. La planificación como función principal de dirección en la economía socialista. In: PÉREZ, C. T. **El Pensamiento Económico de Ernesto Che Guevara**. Havana: Casa de las Américas, 1987.
- PIRES, R. R. (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.
- SICSÚ, J. e REIS, L. C. (orgs.). **Planejamento e Desenvolvimento**. Brasília: ABDE, IPEA, 2010.
- TINBERGEN, J. **Desenvolvimento Planejado**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1975.
- VÁSQUEZ, J. M. **Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 05, 2000.
- VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Manuales n. 51, 2006.
- VÁSQUEZ, J. M.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. **Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- VELOSO, J. R. S. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014.
- VIANNA, S. W., BRUNO, M. e MODENESI, A. (orgs.). **Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Brasília: Ipea, 2010.



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

www.servirbrasil.org.br