

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

José Celso Cardoso Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenador da série Política e planejamento no Brasil contemporâneo

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

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

Centralidade

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

Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazos. 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-intertransdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade de nosso tempo.

Setorialidade e espacialidade

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

atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpólicas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. A lista é longa e complexa, mas é desta reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais haverá um salto 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.

Exequibilidade

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas pode ser medida 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, acima mencionada, à própria sociedade, radicalizando – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstos 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.

Responsividade

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

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

SUMÁRIO EXECUTIVO