A Hora e a Vez da Retomada do Planejamento Estratégico Governamental no Brasil

José Celso Cardoso Júnior*

1 INTRODUÇÃO

Depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, e a despeito dos efeitos e desdobramentos ainda incertos da crise econômica internacional, que se arrasta desde pelo menos 2008, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente. Ao mesmo tempo, esta explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual, que consiga prover de justiça e bem-estar social a seus cidadãos.

2 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Nesse ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Após analisar cerca de trinta documentos produzidos por ministérios e órgãos de alto escalão do governo federal, entre 2003 e 2010, Cardoso Júnior e Gimenez (2011) concluíram que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento durante a primeira década do século XXI.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e diretor do Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

BOX 1
Documentos pesquisados, em ordem cronológica

1)	Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2003a).
2)	Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social (Brasil, 2003b).
3)	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Brasil, 2003c).
4)	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 2003d).
5)	Política Econômica e Reformas Estruturais (Brasil, 2003e).
6)	Projeto Brasil 3 Tempos (Brasil, 2004a).
7)	Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo (Brasil, 2004b).
8)	Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004c).
9)	Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005).
10)	Plano Plurianual 2008-2011 (Brasil, 2007a).
11)	Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007b).
12)	Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil, 2007c).
13)	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2007d).
14)	Plano Nacional de Energia (Brasil, 2007e).
15)	Estudo da dimensão territorial para o planejamento (Brasil, 2008a).
16)	Política de Desenvolvimento Produtivo (Brasil, 2008b).
17)	Agenda social (Brasil, 2008c).[1]
18)	Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008d).
19)	Plano Amazônia Sustentável (Brasil, 2008e).
20)	Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017 (Brasil, 2009a).
21)	Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2009b).
22)	Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas (Ipea, 2009).
23)	Programa de Aceleração do Crescimento 2 (Brasil, 2010a).
24)	A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda (Barbosa e Souza, 2010).
25)	Objetivos de desenvolvimento do milênio (Ipea, 2010a).
26)	Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas (Ipea, 2010b).
27)	III Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 2010b).
28)	Plano Nacional de Mineração (Brasil, 2010c).
29)	Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (UNICAMP, UFRJ e BNDES, 2010).
30)	Brasil em 2022 (Brasil, 2010d).

Elaboração do autor.
Nota: [1] Compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família (PBF); Territórios da Cidadania; Programa Mais Saúde; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura, Política Nacional de Juventude; ProJovem; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Direitos de Cidadania; mulheres, quilombolas; povos indígenas; criança e adolescente; pessoas com deficiência; documentação civil básica; povos; e comunidades tradicionais.

Diferentemente de outros momentos e contextos, *não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento dos setores e das decisões de investimento* no período recente. Fundamentalmente, pode-se afirmar que este movimento aconteceu em mão dupla. Primeiramente, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no Plano Plurianual (PPA). Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa

do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer, com o conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e estratégico.

Como consequência, pode-se dizer que a importância recente de tais iniciativas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar constrangimentos econômico-financeiros de grande porte, impõe a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de planejamento, articulação e coordenação setorial. Cabe ressaltar que, se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, torna-se absolutamente necessária a coordenação dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petróleo Brasileiro (Petrobras), os grandes bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Nordeste do Brasil – BNB; Banco da Amazônia – Basa; Banco do Brasil – BB; e Caixa Econômica Federal – CEF), além dos fundos públicos e dos fundos de pensão, tendo em vista a enorme concentração das decisões de investimento e da oferta de crédito em circuitos internos sob a influência do próprio Estado.

Talvez isso seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país para dar fôlego à trajetória recente de crescimento: *avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento por meio de um profundo* – leia-se contínuo, coletivo e cumulativo – *reaparelhamento do Estado*.

3 A HORA E A VEZ DA MUDANÇA

É nesse contexto que se insere agora a oportunidade política rumo ao movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isto seja necessário e meritório em si mesmo, como por se defender aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.

Para tanto, assume-se abertamente que o planejamento trata-se de função indelegável do Estado, como o são também algumas *funções clássicas* (por exemplo: monopólios estatais do uso da força, representação internacional, formulação das leis, gestão da moeda, arrecadação tributária) e *funções consideradas contemporâneas* (estruturação e gerenciamento da burocracia pública, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas etc.).

Ora, se planejamento governamental é uma instância lógica de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, deve ser conceituado e praticado o planejamento público governamental no país. O momento é favorável, basta que a cúpula presidencial demonstre sensibilidade política ao tema e dê o primeiro passo.

4 CONCLUSÃO

Para ajudar nessa empreitada, listaram-se, a seguir, cinco atributos desejáveis a este movimento de recuperação da função planejamento, todos considerados humano e institucionalmente possíveis de serem construídos hoje no Brasil, dadas as capacidades estatais e os instrumentos governamentais à disposição do poder público federal.

1) 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.

2) 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. Este 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 de políticos e gestores públicos realizarem 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, embora não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

3) 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 de tendências, e também de teor propositivo, para reorientar e redirecionar (quando for pertinente) as políticas, os programas e as ações de governo.

4) 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 eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, ou 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.

5) Em quinto lugar, *dotar a função do planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A Inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **□lano Brasil de Todos**: participação e inclusão: orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: MP, maio 2003a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **□rientação estraté□ica de □overno**: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: MDIC, 2003b.

_____. _____. **□olítica □ndustrial□Tecnoló□ica e de Co□ ércio E□terior**. Brasília: MDIC, 2003c.

_____. Ministério das Cidades. **□olítica □acional de □esenvolvi□ ento □rbano**. Brasília: MCidades, 2003d.

_____. Ministério da Fazenda. **□olítica Econô□ ica e Refor□ as Estruturais**. Brasília: SPE/MF, 2003e.

_____. Presidência da República. **□ro□eto Brasil □Te□ pos**: 2007, 2015 e 2022. Brasília: NAE/PR; Secom, 2004a.

_____. Ministério da Fazenda. **Refor□ as □ icroeconô□ icas e cresci□ ento de lon□o pra□o**. Brasília: SPE/MF, 2004b.

_____. Ministério das Cidades. **□olítica □acional de □abitação**. Brasília: MCidades, 2004c.

_____. Ministério da Defesa. **□olítica de □efesa □acional**. Brasília: MD, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **□esenvolvi□ ento co□ inclusão social e educação de □ualidade**: Plano Plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007a.

_____. Ministério da Educação. **□lano de □esenvolvi□ ento da Educação**. Brasília: MEC, 2007b.

_____. Presidência da República. **□ro□ra□ a de □celeração do Cresci□ ento**. Brasília: PR, 2007c.

_____. Ministério da Integração. **□olítica □acional de □esenvolvi□ ento Re□ional**. Brasília: MI, 2007d.

_____. Ministério de Minas e Energia. **□lano □acional de Ener□ia – □□E □□□□**. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2007e.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estudo da di□ ensão territorial para o plane□a□ ento**. Brasília: MP; CGEE/MCTI, 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **□olítica de desenvolvi□ ento produtivo**: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC, 2008b.

_____. Presidência da República. **□□enda social**. Brasília: Casa Civil, 2008c.

_____. Ministério da Defesa. **Estraté□ia □acional de □efesa**: paz e segurança para o Brasil. Brasília: MD, 2008d.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **□lano □□ a□ônia □ustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008e.

_____. Ministério de Minas e Energia. **□lano □ecenal de E□pansão de Ener□ia □□□8□□1□**. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2009a.

_____. Ministério das Cidades. **□ro□ra□ a □ inha Casa□□ inha □ida**. Brasília: MCidades, 2009b.

_____. Presidência da República. □ro□ra□ a de □celeração do Cresci□ ento □. Brasília: PR, 2010a.

_____. Presidência da República. □□□ro□ra□ a □acional de □ireitos □u□ anos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010b.

_____. Ministério de Minas e Energia. □lano □acional de □ ineração – □□□ □□□□. Brasília: MME, 2010c.

_____. Presidência da República. Brasil e□ □□□□. Brasília: SAE/PR, 2010d.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). □ reinvenção do plane□a□ ento □overna□ ental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil e□ desenvolvi□ ento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

_____. □b□etivos de desenvolvi□ ento do □ ilênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010a.

_____. Brasil e□ desenvolvi□ ento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. □ro□eto □erspectivas do □nvesti□ ento no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/UNICAMP, 2010.