TEXTO PARA DISCUSSÃO

2326

O FUTURO DO ESTADO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE: QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ATÉ 2035

Raphael Camargo Lima
Maurício Pinheiro Fleury Curado

ipea

2326
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, agosto de 2017

O FUTURO DO ESTADO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE: QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ATÉ 2035

Raphael Camargo Lima[1]
Maurício Pinheiro Fleury Curado[2]

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
2. Coordenador do Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos (Nucen) na Dinte/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: C53; D73; L38; H10; H11.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PROSPECTIVA: CONCEITOS E MÉTODOS 9

3 ANÁLISE RETROSPECTIVA E IDENTIFICAÇÃO DE VARIÁVEIS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL 18

4 TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL ATÉ 2035 52

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 56

REFERÊNCIAS 58

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 63

APÊNDICE 64

SINOPSE

No Brasil, tem havido grandes dificuldades em realizar um planejamento que ultrapasse o período de quatro anos dos planos plurianuais. Por isso, o debate sobre planejamento de longo prazo no país, ainda que de interesse de diversos setores, detém pouco espaço na agenda política e do Estado. Com base nesta consideração, este texto pretende iniciar um novo ciclo de debates sobre a temática, apresentando questões e fatores que subsidiem estratégias de longo prazo. A partir das ferramentas metodológicas da prospectiva estratégica, o objetivo do trabalho é debater a metodologia prospectiva utilizada e expor tendências e incertezas para as relações entre o Estado e a sociedade – contemplando temáticas como a organização do aparelho estatal, o planejamento governamental, as relações federativas e a participação social. O texto insere-se no âmbito do projeto Brasil 2035, cujo objetivo foi gerar subsídios para a formulação de estratégias de longo prazo de desenvolvimento do país a partir da construção de cenários prospectivos. Trata-se, portanto, da apresentação de uma etapa preliminar do processo prospectivo de identificação e análise das principais variáveis. Não se busca ser conclusivo; do contrário, logra-se apresentar alguns fatores e perguntas-chave que impactarão o desenvolvimento brasileiro até 2035.

Palavras-chave: prospectiva estratégica; cenários prospectivos; planejamento de longo prazo; Estado; gestão pública; políticas públicas; federalismo; participação social.

ABSTRACT

In Brazil, it has been difficult to elaborate governmental planning surpassing the four-year spectrum from the Pluriannual Plans. Despite the fact of long-term planning attracting a wide range of sectors, it still occupies a small space in both political and State agendas. Hence, the present study intends to initiate a new cycle of debates regarding the issue as it presents questions and factors to subsidy long-term strategies. Using methodological tools from Strategic Prospective, we present both the methodological approach to scenarios and the trends and uncertainties regarding the relationship between State and Society – contemplating topics such as organization of the state apparatus, governmental planning, federative relations and social participation. This study is part of *Brazil 2035*, a project whose objective is to provide subsidies to formulate long-term development strategies for Brazil through Prospective Scenarios. Thus, this text presents a preliminary stage of a prospective process regarding the identification and analysis of the main variables.

We do not intend to be conclusive; but rather to present some key factors and questions, which will affect Brazilian development until 2035.

Keywords: strategic prospective; prospective scenarios; long-term planning; state; public management; public policy; federalism; social participation.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, pensar o longo prazo tem sido um interesse comum a diversos setores, muito embora haja dificuldades em fazê-lo. Ao longo do século passado, sob os auspícios do processo de industrialização por substituição de importações, foram elaborados diversos planos de desenvolvimento para superar as fragilidades institucionais, econômicas e sociais. É interessante notar que, conquanto pudessem divergir em seus meios, havia temas recorrentes a essas diversas estratégias nacionais, indicando que há mínimos denominadores comuns no pensamento estratégico de longo prazo do país (Candeas, 2014).[1] Contudo, uma concepção de futuro e uma visão de longo prazo, bases para todas as estratégias, foram elaboradas de formas erráticas e pouco coesas durante o século XX.

Nas últimas décadas, também houve tentativas de construir novos planos para subsidiar um projeto de desenvolvimento, como o Brasil 2020, elaborado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) em 1998; o plano Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022, construído pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) em 2005;[2] e o plano Brasil 2022, produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)[3] em 2010. Porém, os consensos mínimos também não necessariamente foram traduzidos em estratégias eficazes, ao passo que uma visão de futuro coesa também não foi estabelecida. Muitos dos documentos produzidos conviveram com divergências político-ideológicas, capacidades estatais frágeis, instabilidades institucionais e políticas setoriais pouco coerentes. Daí depreende-se que ainda há dificuldades para institucionalizar tanto o

1. Candeas (2014, p. 209) afirma que se pode falar de um "pensamento estratégico brasileiro". Segundo ele, há convergências em temas como saúde, agricultura e alimentos, transportes, energia, educação, saneamento, ciência e tecnologia, equilíbrio regional, competitividade industrial, estabilização econômica, meio ambiente e pobreza/miséria. O autor analisa os planos Salte (iniciais de saúde, alimentação, transporte e energia, lançado no período 1948-1951), JK (no governo Juscelino Kubitschek, em 1956-1960), Trienal (1962-1964), Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1967), Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1966-1970), Metas e Bases (1970-1973), planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) (1972-1979) e planos plurianuais (PPAs) (1991-2015).

2. Órgão criado pela Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, que tinha o objetivo de gerir, analisar e avaliar assuntos de natureza estratégica; formular uma concepção estratégica nacional e articular os centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica; preparar a promoção de estudos e a elaboração de cenários exploratórios de natureza estratégica; e elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica.

3. Órgão com *status* ministerial, criado pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, e extinto pelo Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Tinha o objetivo de assessorar direta e imediatamente o presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento nacional. A medida provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, recriou o órgão como uma secretaria especial no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República.

pensamento quanto a prática política para o longo prazo (Saretta *et al.*, 2015; Cardoso Júnior, 2014).

Considerando esse contexto nacional, este texto dialoga diretamente com a literatura de planejamento de longo prazo no âmbito do Estado brasileiro, e tem o intuito de difundir o pensamento prospectivo para o desenvolvimento nacional, tanto no âmbito do governo quanto fora dele. Ele é um recorte de um esforço mais amplo, o projeto Brasil 2035, um produto abrangente coordenado pelo Ipea com apoio de 28 instituições parceiras – do setor público, da economia real, da área acadêmica, do terceiro setor e das Forças Armadas –,[4] cujo objetivo foi gerar subsídios à formulação de estratégias brasileiras por meio da construção de cenários prospectivos para o desenvolvimento do país até 2035. De modo a dar conta de um objeto de cenarização tão amplo, foi necessário dividir a análise em quatro aspectos fundamentais do desenvolvimento brasileiro: econômico,[5] territorial,[6] político-institucional[7] e social;[8] e três aspectos transversais: meio ambiente, água, e ciência e tecnologia.

O objetivo do texto é debater e difundir a metodologia da prospectiva e apresentar as principais variáveis do processo prospectivo vinculadas à dimensão político-institucional do desenvolvimento nacional até 2035. Pretende-se com o trabalho ilustrar que prospectiva permite obter resultados interessantes e passíveis de subsidiar estratégias de longo prazo. A complexidade inerente aos temas abordados na dimensão político-institucional resultou em sua subdivisão em duas grandes subáreas: Estado e sociedade e inserção internacional. Aqui, apresentar-se-á questões atinentes à subdimensão de Estado e sociedade, cujo conteúdo é a atuação do Estado no processo de formulação, implementação e execução de políticas, bem como suas relações com a sociedade civil e o mercado.

4. Para uma lista de parceiros do projeto Brasil 2035, ver apêndice.
5. Engloba questões ligadas à transformação nos padrões de produção e consumo, produtividade, competitividade, energia, logística, transportes e tecnologias da informação e do conhecimento.
6. Trata da necessidade de aproveitamento das potencialidades regionais, estimulando o convívio harmônico com o meio ambiente e a gestão de políticas públicas que têm como referências as especificidades de cada território.
7. Aborda os desafios relacionados à inserção internacional do país, os processos de integração regional, a defesa e a soberania nacional, os papéis do Estado e sua relação com a sociedade.
8. Envolve temas como dinâmica demográfica, saúde, educação, diversidade, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho, previdência social, saneamento, habitação e mobilidade urbana.

A organização do Estado e seus padrões de relacionamento com a sociedade e a economia afetam a efetividade das políticas públicas, tornando a questão uma das dimensões-chave para o desenvolvimento nacional. Ao longo da história, o tema tem sido foco de grandes polarizações políticas entre, de um lado, aqueles que defendem estados mais eficazes e com menos responsabilidades e, de outro, os defensores de aparelhos estatais com papéis maiores no desenvolvimento socioeconômico. Entre as posições polarizadas daqueles mais voltados para a construção de um Estado de bem-estar social, com foco no maior número de direitos e serviços públicos, e aqueles mais centrados em um Estado neoliberal há um conjunto de posições intermediárias que ainda inspiram divergências políticas na sociedade. Além disso, a própria organização e capacidade de mobilização da sociedade civil transformou-se a partir de instituições não governamentais, oriundas de um crescente terceiro setor e da difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs), influenciando gradualmente o que se espera do Estado. Se, nos últimos vinte anos, houve mudanças importantes na sua organização e em seu padrão de relacionamento com a sociedade, espera-se que, entre 2015 e 2035, haja grandes forças transformadoras também. Daí a necessidade de compreender quais variáveis podem ter um papel-chave nesse processo.

Dessa forma, o texto está dividido em outras quatro seções. Na seção 2, serão apresentados os principais conceitos e o recorte teórico-metodológico; na terceira seção, será apresentada a análise retrospectiva a partir das variáveis levantadas; na seção 4, serão abordadas as análises e as conclusões possíveis; e, por fim, a seção 5 apresentará as considerações finais. Espera-se, com este trabalho, contribuir com o debate sobre formulação de políticas públicas e instigar o pensamento de longo prazo no país.

2 PROSPECTIVA: CONCEITOS E MÉTODOS

Há muito, a humanidade busca meios de antever o futuro com o intuito de influenciar o presente. Da Grécia Antiga ao século XX, tal desejo passou das predições e profecias para métodos de projeções e estudos de futuro (Minois, 2016). Foi a partir da demanda de técnicas que unissem a ciência e a criatividade que surgiu a prospectiva. Trata-se de uma área cujo objetivo é estudar o longo prazo para produzir conhecimento que contribua para a transformação do futuro ao considerar o homem como principal agente de mudança (Marcial, 2011).

O termo prospectiva foi cunhado por Gastón Berger,[9] em 1957, como neologismo simétrico de retrospectiva. O intuito era construir uma área nova que estudasse o longo prazo, sem, contudo, recair em profecias sobre o futuro. Tal concepção desafiava os mecanismos tradicionais de previsão, entendida como a antevisão de eventos que ainda não ocorreram, e de projeção, compreendida enquanto um prolongamento da visão do presente para o futuro a partir de hipóteses de extrapolação ou tendências (Marcial, 2011). Berger (2004 *apud* Marcial e Grumbach, 2008, p. 28) define a atitude prospectiva[10] da seguinte forma:

> significa olhar longe, preocupar-se com o longo prazo; olhar amplamente, tomando cuidado com as interações; olhar a fundo até encontrar os fatores e tendências que são realmente importantes; arriscar, porque as visões de horizontes distantes podem fazer mudar nossos planos de longo prazo; e levar em conta o gênero humano, grande agente capaz de modificar o futuro.

A diferença da prospectiva estratégica para outros métodos de estudo de futuro provém da consideração de que o futuro não possui trajetória linear, havendo múltiplas alternativas. O intuito não é acertar o futuro mais provável, mas identificar possibilidades e definir ações decorrentes (Marcial e Grumbach, 2008). O meio mais popular de elaborar estudos de futuro é a partir de cenários prospectivos. O termo foi empregado pela primeira vez no livro The Year 2000, de Kahn e Wiener (1967), muito embora a Rand Corporation já havia realizado estudos de futuros alternativos para subsidiar estratégias militares dos Estados Unidos desde a década de 1950 (Fahey e Randall, 1998; Heijden, 1996).

Conceitualmente, cenários são histórias a respeito de futuro (Schwartz, 1996), representando "um conjunto formado pela descrição, de forma coerente, de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura" (Godet, 1987, p. 70). Podem ser categorizados em dois tipos: *i)* cenários normativos, que exprimem futuros desejados e descrevem as trajetórias para se chegar até eles; e *ii)* cenários exploratórios, que caracterizam futuros possíveis

9. Em 1957, Gastón Berger criou o Centre d´Études Prospectives, que em 1960 fundiu-se com a associação Futuribles, criada por Bertrand de Jouvenel, outro pioneiro da prospectiva.

10. Em artigo publicado em 1958 e traduzido para o português em 2004, Berger também exemplifica o conceito. O autor apresenta que a atitude prospectiva é composta por: *i)* ver longe; *ii)* ver grande; *iii)* analisar em profundidade; *iv)* correr riscos; e *v)* pensar no homem. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/249/243>.

ou prováveis mediante simulação ou desenvolvimento de certas condições iniciais. Ao passo que a importância dos cenários foi crescendo no âmbito do planejamento estratégico de longo prazo, foram também sendo desenvolvidas e aprimoradas técnicas de apoio, avaliação e análise para a construção de cenários, a exemplo dos itens a seguir.

1) *Brainstorming*: técnica de trabalho em grupo para produzir o máximo de soluções possíveis para determinado problema, estimulando a imaginação.
2) Análise morfológica: análise que visa explorar sistematicamente os futuros possíveis a partir de um estudo de todas as combinações possíveis decompostas de um sistema (Godet, 2000).
3) Questionários Delphi: técnica que visa obter convergências de opiniões entre um conjunto de especialistas com o intuito de minimizar as divergências em grupos de trabalho.
4) Análise de impactos cruzados: técnica que avalia a relação entre a probabilidade de ocorrência de um evento e a probabilidade de ocorrência de outros (Godet e Ruyssen, 1975).

Muitos autores também contribuíram com metodologias sistematizadas de elaboração de cenários. Atualmente, as propostas mais utilizadas são aquelas elaboradas por Godet (1993), Schwartz (1996),[11] Porter (1992) e Grumbach[12] (Marcial e Grumbach, 2008). Os métodos diferenciam-se em sua extensão e nas ferramentas da prospectiva que utilizam, mas guardam muitas similaridades. O quadro 1 ilustra que, no geral, eles tendem a apresentar fases parecidas, como análises retrospectivas, identificação e filtragem de variáveis, seleção das principais forças que definirão as histórias sobre o futuro, elaboração dos cenários, produção de estratégias e monitoramento.

11. Método conhecido como Global Business Network (GBN), em referência à empresa estadunidense criada por Peter Schwartz, ex-funcionário da Royal Dutch Shell.

12. O método Grumbach é o conjunto de cenarização e uma ferramenta de planejamento estratégico, sustentado em um conjunto de *software*, como o Puma e o Lince. Baseia-se nos seguintes métodos: *i) brainstorming*; *ii)* métodos Delphi e de impactos cruzados; *iii)* teorema de Bayes; *iv)* simulação Monte Carlo; *v)* teoria dos jogos; e *vi)* processo de simulação e construção de futuro.

QUADRO 1
Etapas dos métodos de construção de cenários de Godet, Schwartz, Porter e Grumbach

Godet	Schwartz (GBN)	Porter	Grumbach
Delimitação do sistema e do ambiente	Identificação da questão principal	Definição do propósito do estudo	Identificação do sistema
Análise retrospectiva da situação atual	Identificação dos fatores-chave	Estudo histórico e da situação atual	Diagnóstico estratégico
Análise estrutural do sistema e do ambiente	Identificação das forças motrizes (macroambiente)	Identificação das incertezas críticas	Diagnóstico estratégico
Seleção dos condicionantes de futuro	*Ranking* das incertezas críticas	Comportamento futuro das variáveis/concorrência	Visão estratégica
Geração de cenários	Definição da lógica dos cenários	Elaboração das histórias dos cenários	Visão estratégica
Teste de consistência, ajustes e disseminação	-	-	Consolidação
Opções estratégicas e planos/monitoração estratégica	Análise das implicações e opções	Elaboração das estratégias competitivas	Consolidação
Opções estratégicas e planos/monitoração estratégica	Seleção de indicadores e sinalizadores principais	-	Consolidação

Fonte: Marcial e Grumbach (2008).
Elaboração dos autores.

Identificando essa particularidade, Marcial (2011) apresenta um modelo-síntese dos métodos de construção de cenários, mesclando elementos das metodologias de Godet, Porter e Schwartz em um único processo (Marcial, 2011, p. 132-135). Dividido em oito etapas, é uma proposta flexível e maleável, razão pela qual foi adotada como metodologia para o projeto Brasil 2035. As principais etapas são as descritas a seguir.

1) Definição do plano de trabalho e da questão principal: a partir da adoção de uma questão orientadora que motiva a construção dos cenários, define-se um sistema de cenarização, entendido como uma totalidade organizada por elementos e fenômenos interligados e interdependentes que pode formar subsistemas – contém objeto, horizonte temporal e lugar de cenarização (Marcial, 2011). Posteriormente, são definidos os aspectos fundamentais, tópicos ligados à questão principal para compor o arcabouço de trabalho. Nesta etapa, podem ser utilizados processos de incentivo à criatividade, como o *brainstorming*, por exemplo.
2) Análise retrospectiva e da situação atual: o curso histórico de acontecimentos até o presente e a situação atual dos eventos ligados à questão principal e ao sistema de cenarização são o foco desta etapa. No geral, são realizadas avaliações e análises gerais dos processos históricos vinculados aos aspectos fundamentais.
3) Identificação das sementes de futuro: identificação das variáveis principais relacionadas ao sistema de cenarização. Pode ser realizada por meio de oficinas temáticas envolvendo especialistas e representantes de vários setores envolvidos no

sistema de cenarização e seus aspectos fundamentais. Os processos mais utilizados são oficinas temáticas com especialistas e o *brainstorming*.

4) Definição das condicionantes de futuro: filtragem das principais variáveis que subsidiarão a elaboração dos cenários. Podem ser utilizadas ferramentas da prospectiva, como a análise de motricidade e dependência, o *ranking* de incerteza e importância e a identificação de incertezas críticas.

5) Geração dos cenários: nesta etapa, uma lógica interna e uma ideia-força para cada cenário são produzidas e preparam-se os cenários. Primeiramente, elabora-se um breve parágrafo que sintetiza o movimento ou direção fundamental do sistema de cenarização considerado com o intuito de garantir uma lógica interna – também conhecida como ideia-força ou filosofia do cenário. Posteriormente, são produzidos os cenários,[13] escritos de forma direta ou com métodos criativos de exposição. Deve-se evitar recair na situação de um cenário positivo, um neutro e um negativo, posto que cada cenário deve expressar uma dinâmica própria, representando mundos alternativos, cada qual com benefícios e malefícios. Na etapa de construção, há certa flexibilidade na elaboração dos cenários a depender do método. Pode-se utilizar, por exemplo, a análise morfológica apresentada por Godet ou eixos ortogonais do método GBN. A despeito de diferenças metodológicas, a questão central é definir a ideia-força de cada cenário e desenvolver um enredo coerente baseado no comportamento das principais incertezas em cada um deles.

6) Testes de consistência e ajustes: realizam-se críticas e testes de consistência para os cenários produzidos. Nesta etapa, é importante apresentar o material produzido para especialistas e representantes de diversos setores importantes ao sistema de cenarização que não tiveram envolvimento direto na produção. Devem ser focos de análise: a coerência com a ideia-força, a possibilidade de ocorrência, o comportamento dos principais atores e os dados apresentados.

7) Análise dos cenários e identificação de estratégias: avaliam-se os cenários para a elaboração de estratégias de longo prazo. Um dos principais elementos utilizados é a matriz SWOT, acrônimo do inglês para pontos fortes (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). Cabe destacar que os dois primeiros elementos referem-se ao ambiente interno da organização, enquanto os dois últimos, ao ambiente externo.

8) Questões para o monitoramento: elabora-se um sistema de monitoramento do ambiente para analisar a validade dos cenários de forma continuada. Trata-se de uma

13. O número de cenários pode variar. Sugerem-se dois ou quatro cenários para facilitar o acompanhamento, mas pode-se traçar um número maior.

etapa essencial, uma vez que essas histórias sobre o futuro precisam de constante monitoramento para verificar o comportamento dos atores e das variáveis, bem como a coerência do que foi produzido.

No âmbito do projeto Brasil 2035, a primeira etapa foi elaborada conjuntamente por representantes do Ipea, da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), entre agosto e dezembro de 2015. Definiu-se como objetivo a construção de cenários exploratórios para o Brasil até 2035 para identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento, conforme ilustra o quadro 2.

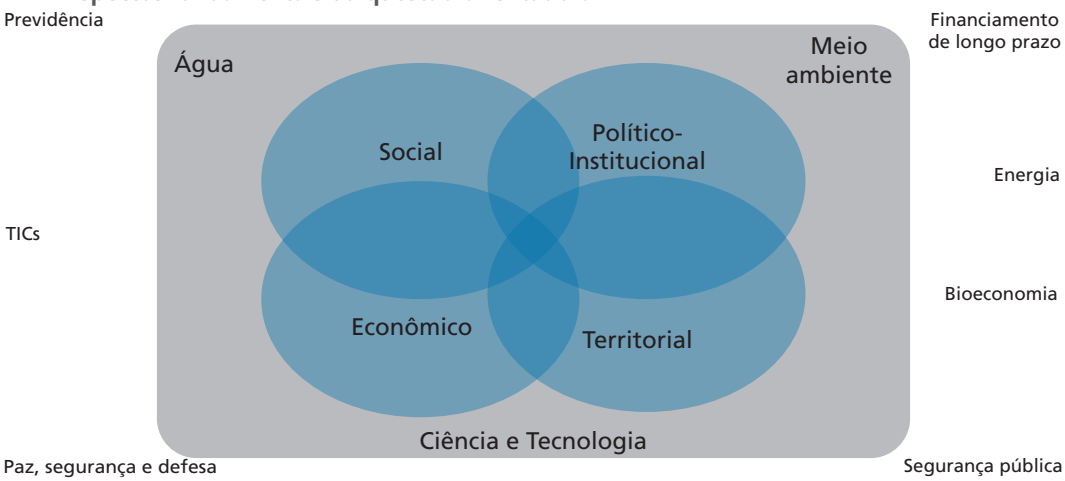
QUADRO 2
Questão orientadora e sistema de cenarização do projeto Brasil 2035

Pergunta orientadora	Que caminho o Brasil poderá trilhar até 2035 para que tenhamos um país desenvolvido, com uma sociedade mais livre, justa e solidária em 2100?
Objetivo	Identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento
Objetivos específicos	Elaborar cenários prospectivos para o país
	Envolver a sociedade (pensar e construir juntos o futuro)
	Tornar mais evidentes os obstáculos à frente, para que se possa construir, de modo participativo, novas alternativas de futuro para o Brasil
	Propor agenda de longo prazo (influir nas políticas públicas)
	Mostrar a importância da visão de longo prazo e fomentar essa cultura (construir uma rede)
	Divulgar a metodologia da prospectiva
Local	Brasil
Horizonte temporal	2015-2035
Destinatário	Dirigentes e empreendedores dos setores público e privado
Finalidade	Produção de subsídios que contribuam para a tomada de decisão e a formulação de estratégias de longo prazo

Elaboração dos autores.

A partir da técnica de *brainstorming*, a questão orientadora e seus aspectos fundamentais foram divididos em quatro grandes dimensões de análise: econômica, político-institucional, territorial e social. Estas dimensões também deveriam abranger três transversais (água, meio ambiente, ciência e tecnologia), dada a grande importância que esses temas detinham na sociedade atual. Com a adesão de instituições parceiras, novos temas foram adicionados: paz, defesa e segurança internacional, segurança pública, saúde, previdência, energia, financiamento de longo prazo e TICs. A figura 1 ilustra que os quatro aspectos fundamentais possuem diversas áreas de intersecção e são cortados pelos outros três grandes temas. Desse modo, embora tenha havido o esforço de separação dos temas para facilitar análises iniciais, ao final do processo todos os aspectos foram tratados conjuntamente em suas inter-relações.

FIGURA 1
Aspectos fundamentais da questão orientadora



Elaboração dos autores.

Posteriormente, as etapas de análise retrospectiva da situação atual e de identificação das sementes de futuro foram tratadas conjuntamente. Isso porque, ao analisar as variáveis levantadas, também foram realizados estudos sobre trajetórias passadas dos processos em questão, otimizando o tempo do processo de cenarização. Para tanto, foram realizadas onze oficinas de trabalho nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, com o intuito de identificar as sementes de futuro referentes a cada um dos aspectos fundamentais a partir dos métodos de *brainstorming*, e debate em plenária. Após os encontros, a equipe do Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos do Ipea trabalhou na justificativa e análise das 263 variáveis produzidas. Considerando o objetivo deste texto, o interesse do trabalho está nas três primeiras etapas do processo prospectivo. Analisar de maneira profunda e coerente o passado e o presente do objeto de cenarização é a base para a identificação das variáveis principais e consequentemente para a construção de cenários consistentes. A extensão limitada do estudo de cenários não permitiu uma exposição mais profunda do que foi analisado previamente, daí reside a importância do complemento oferecido. Desse modo, o foco do trabalho está nas variáveis da subdimensão de Estado e sociedade, partindo da identificação dos tipos de variáveis. Não cabem, portanto, descrições exaustivas sobre os resultados da

cenarização ou de etapas ulteriores.[14] Na próxima subseção, abordam-se os conceitos que fundamentarão a análise da terceira parte do trabalho.

2.1 Sementes de futuro: variáveis para a construção de cenários prospectivos

No âmbito da prospectiva estratégica, há um conjunto de elementos que fornecem o substrato à construção de cenários, como ilustra o quadro 3. Tais variáveis são sementes de futuro, fatos ou sinais que têm origem no passado e no presente e que sinalizam possibilidades de eventos futuros (Marcial, 2011). A analogia do termo é interessante, uma vez que, assim como as sementes das plantas, as sementes de futuro podem germinar ou não e, caso isso ocorra, não se sabe se darão frutos, muito menos se tais frutos serão agradáveis. Daí a importância dos olhares de especialistas para auxiliar na identificação e análise dessas variáveis.[15] Autores como Michel Godet, Peter Schwartz e John Petersen apresentaram as principais sementes de futuro aqui expostas.

QUADRO 3
Sementes de futuro

	Tendência de peso	Fato predeterminado	Fato portador de futuro	Incerteza crítica	Surpresa inevitável	Coringas (*wild cards*)
Probabilidade de ocorrência	Alta	Alta	Incerta	Incerta	Alta	Baixa
Grau de surpresa	Baixo	Baixo	Incerto	Incerto	Alto	Alto
Materializa-se rapidamente	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Determina a lógica dos cenários	Não	Não	Pode	Sim	Não	Sim
Variação ao longo do tempo	Em sentido estabelecido	Invariante	Incerta	Incerta	Incerta	Incerta
Comportamento futuro	Conhecido	Desconhecido	Desconhecido	Desconhecido	Parcialmente conhecido	Desconhecido
Complementam o enredo dos cenários	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Marcial e Grumbach (2008, p. 62).

Godet (1993) contribuiu para o debate com três importantes sementes de futuro: tendências de peso, fatos portadores de futuro e fatos predeterminados. A primeira delas pode ser entendida como eventos cuja direção e sentido são suficientemente consolidados para que se possa admitir sua continuidade na mesma direção e sentido no futuro. Retratam processos cujo rompimento requer um esforço hercúleo e muitas

14. Para mais informações, ver Ipea (2017).
15. As descrições e os exemplos das sementes de futuro no quadro 3 foram retiradas de Marcial (2011).

vezes improvável de apresentar resultados. As crescentes transformações na vida social causadas pelo avanço da tecnologia são um exemplo interessante. Anteriormente, já se sentia esse efeito, no presente, ele tem se intensificado cada vez mais e, futuramente, há alta probabilidade de isso continuar ocorrendo. Em processos de cenarização com muitas variáveis, pode-se filtrar as tendências de peso buscando as tendências mais fortes, capazes de subsidiar os cenários, denominadas megatendências.[16]

Fatos portadores de futuro, por sua vez, descrevem sinais ínfimos existentes no presente, mas que guardam potencialidades futuras grandes e transformadoras. Também são retratados como sinais fracos. Um exemplo interessante é o surgimento da internet em fins dos anos 1980. À época, não se sabia seus efeitos para a sociedade, mas se podia identificar que, ainda sem estar consolidada, a nova rede apresentava potencialidades grandes. Por fim, fatos predeterminados são eventos já conhecidos, cuja ocorrência é praticamente certa. No geral, as indicações resultantes não se efetivaram ainda, mas se sabe que o evento irá ocorrer no futuro. Feriados nacionais e eleições quadrienais no país são exemplos dessa variável.

Schwartz (1996), por sua vez, em seu método GBN, apresenta-nos duas sementes de futuro: incertezas críticas e surpresas inevitáveis. As incertezas são eventos futuros, cuja trajetória ainda é indefinida, e as incertezas críticas, por seu turno, são eventos mais incertos e de maior importância à questão principal de cenarização. Tratam-se das variáveis que determinarão a lógica e a ideia-força dos cenários, portanto, mudanças nas incertezas críticas possibilitam múltiplos futuros possíveis.[17] As surpresas inevitáveis, por sua vez, são eventos futuros com ocorrência provável, pois têm sua raiz em outras sementes de futuro que já estão em operação no momento, mas que não se sabe quando irá se configurar. Também não é possível conhecer previamente as consequências dessas sementes, algo diferente das tendências, por exemplo. Tratam-se de eventos com alta probabilidade de ocorrência, mas que ainda não se consolidaram, e em sessões de *brainstorming* é comum serem confundidas com tendências de peso. Um exemplo seriam as mudanças na aposentadoria tal como é conhecida atualmente, dada a trajetória de envelhecimento populacional e avanço tecnológico da ciência.

16. Há muitos estudos de futuro que se focam na indicação de megatendências em vez de cenários. Alguns exemplos recentes são: *Megatendências 2030*, produzido pelo Ipea em 2015, e o *Horizontes 2030*, produzido pela Cepal em 2016.
17. No projeto Brasil 2035, foram realizados dois grandes processos de filtragem de incertezas, uma vez que havia um número muito grande de variáveis. No primeiro, foram definidas as incertezas críticas, enquanto o segundo filtrou essas variáveis para chegar a uma nova categoria denominada incertezas-chave.

Por fim, Petersen (1999) contribuiu com a apresentação dos curingas (*wild cards*), que referem-se a grandes surpresas possuidoras de baixa probabilidade de ocorrência e são muito difíceis de ser antecipadas. Todavia, se consolidadas, possuem grande impacto e se materializam rapidamente. Exemplos ilustrativos poderiam ser a clonagem humana, a escolha do sexo de bebês em período fetal, a realização de viagens no tempo ou uma guerra nuclear.

Praticamente todos os demais métodos de estudos prospectivos consideram também uma semente adicional: os atores e as estratégias dos atores. Trata-se de indivíduos, grupos, decisores ou organizações que desempenham papel relevante no ambiente em que atuam. As estratégias são, consequentemente, a descrição e a análise dos objetivos estratégicos, projetos e planos de atores que influenciam o curso dos acontecimentos futuros. Não se trata necessariamente de uma variável, mas tem efeitos sobre elas. Godet (1993), por exemplo, descreve que o ator possui um papel fundamental ao afetar o comportamento das variáveis enquanto busca seus objetivos.

Considerando as sementes de futuro analisadas, a próxima seção abordará as sementes de futuro levantadas durante a oficina de trabalho de Estado e sociedade e posteriormente analisadas pela equipe do projeto Brasil 2035. O foco recairá sobre as tendências de peso e as incertezas e atores, e suas estratégias serão apresentadas de forma indireta no conjunto da descrição das variáveis. Curingas e fatos predeterminados não foram considerados para a análise por serem, respectivamente, muito incertos e abruptos; e por não determinarem a lógica dos cenários nem definirem seu comportamento.

3 ANÁLISE RETROSPECTIVA E IDENTIFICAÇÃO DE VARIÁVEIS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

Nesta seção, expõem-se as sementes de futuro produzidas em sessões de *brainstorming*, posteriormente analisadas pela equipe do Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos do Ipea e criticadas por instituições parceiras.[18] Ao todo foram levantadas treze variáveis, sendo sete delas tendências de peso e seis incertezas. Dessas variáveis, duas foram consideradas

18. A oficina de trabalho da dimensão político-institucional ocorreu no dia 17 de março de 2016 e contou com quarenta participantes dos setores público, terceiro setor, economia real, Forças Armadas e Academia.

incertezas críticas e outras três megatendências, ambas utilizadas para subsidiar a construção da lógica dos cenários do projeto Brasil 2035. O foco é meramente apresentar o que foi produzido antes de seguir para qualquer dimensão mais analítica do material. Cabe destacar que não pretende-se ser conclusivo, esgotar os debates acadêmicos ou adotar uma postura defronte a visões políticas diferentes referentes a todas essas questões. O intuito é ser ilustrativo, demonstrando o resultado da aplicação das primeiras etapas de um processo prospectivo sobre os temas atinentes à dimensão de Estado e sociedade. Reconhece-se, portanto, a possibilidade de interpretações divergentes para algumas das temáticas apresentadas ao longo dos textos apresentados.

Para evitar que o texto se apresente por demais exaustivo, optou-se por segmentá-lo em duas grandes subseções: a primeira é denominada *O Estado*, abordando temas de organização do Estado e gestão pública; sistema regulatório e relações entre Estado e mercado; federalismo e relações interfederativas; planejamento governamental; e sistema político e eleitoral. A segunda é apresentada como *A sociedade*, tratando de temas como a participação social; políticas públicas para minorias sociais; e preservação ambiental e desenvolvimento sustentável. O objetivo dessa estrutura é facilitar consultas e, principalmente, ser convidativo a debates sobre o planejamento de longo prazo – um dos principais objetivos do trabalho. O conjunto das variáveis é apresentado pelo quadro 4.

QUADRO 4
Sementes de futuro da subdimensão de Estado e sociedade até 2035

Tendências	1	Profissionalização da administração pública e disseminação dos instrumentos de governança e responsabilização
	2	Aumento das TICs na administração pública
	3	Intensificação da participação social
	4	Aumento da complexidade da demanda por políticas públicas
	5	Crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações
	6	Aumento da conscientização da sociedade acerca da degradação do meio ambiente e manutenção de iniciativas visando a um desenvolvimento mais sustentável
Incertezas	1	A administração pública será mais efetiva na oferta de serviços e políticas públicas?
	2	O sistema regulatório garantirá o cumprimento de sua função social?
	3	O arranjo federativo brasileiro será mais cooperativo e eficiente?
	4	Haverá um sistema consistente de planejamento de curto, médio e longo prazos?
	5	Haverá mudanças nos sistemas de governo, partidário e eleitoral?
	6	O Estado brasileiro será capaz de atender à crescente demanda por participação social?
	7	Haverá consolidação de políticas públicas para grupos mais vulneráveis?

Elaboração dos autores.

3.1 O Estado

3.1.1 Organização do Estado e gestão pública

Desde a década de 1930, o Brasil passa por reformas na organização do Estado com vias a profissionalizar a administração pública e melhorar sua efetividade. Os movimentos resultaram em avanços e retrocessos ao longo do tempo e até a atualidade dividem opiniões de especialistas, porém, ainda assim, é possível dizer que alteraram as dinâmicas da administração pública federal. Os principais marcos que transformaram as estruturas do Estado brasileiro estão nas décadas de 1930, 1960, 1990 e 2000, movimentos que criaram as principais instituições nacionais, órgãos reguladores e empresas estatais do país.

No século XX, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) pelo Decreto-Lei nº 579/1938; da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra) pelo Decreto nº 54.401/1964; e do Decreto-Lei nº 200/1967 foi exemplo mais importante. A partir do Dasp, por exemplo, o Brasil introduziu os concursos públicos e produziu reformas importantes em uma estrutura antes bastante paternalista. O Decreto-Lei nº 200/1967, por sua vez, alterou as condições de funcionamento das empresas estatais, tornando-as semelhantes às privadas, com o intuito de melhorar as relações Estado-mercado, garantir autonomia a essas corporações e apoiar o projeto desenvolvimentista militar. A legislação contribuiu, de modo geral, para consolidar a administração indireta no âmbito da gestão pública, facilitando a contratação de pessoal e tornando as empresas estatais compatíveis com outras empresas do mercado (Bercovici, 2013; Pessoa, 2013).

Findo o ciclo do regime militar, o Estado brasileiro ainda estava distante da efetividade visada. A identificação de dificuldades na gestão pública do país inspirou os processos de reforma observados em fins dos anos 1980 e nos anos 1990. Desde então, segundo Lopez (2013), o Brasil viveu quatro grandes ciclos de reformas, que alteraram significativamente as dinâmicas anteriores da gestão pública.

1) Constituição Federal de 1988 (CF/1988): após a promulgação, as principais mudanças foram a adoção da tarefa do controle externo para o Ministério Público e a descentralização administrativa e tributária. Também foram instituídos

conselhos gestores de políticas públicas, que afetaram o papel de organizações da sociedade civil na formulação e controle de políticas.[19]

2) Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992): as principais mudanças foram privatizar empresas estatais e reduzir o quadro do funcionalismo público em aproximadamente 30%. O processo não partiu de avaliações de longo prazo ou da busca de prover racionalidade à administração pública, produzindo efeitos negativos na organização estatal.

3) Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): sintetizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE),[20] as principais inovações foram o fortalecimento da gestão de caráter gerencialista orientada para o controle de resultados, a criação de controles para esses mecanismos e a redução do papel do Estado no desenvolvimento econômico. O novo plano retomou as privatizações, delegou funções públicas para o mercado e logrou tornar o setor privado ator central do investimento. Também implementou iniciativas de governo eletrônico.

4) Primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): um dos principais traços da reforma foi o empoderamento de órgãos de controle, elevando a Corregedoria-Geral da União ao *status* ministerial de Controladoria-Geral da União (CGU).[21] No período, o governo também investiu no fortalecimento de carreiras estratégicas de Estado, estruturando e criando novas carreiras. Outro eixo do período foi a busca de fortalecer os mecanismos participativos, seja pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ou com a expansão do número de ouvidorias, conferências nacionais e conselhos nacionais de políticas públicas.

Analisando-se esse movimento, nota-se um ponto comum aos três períodos centrais de reorganização do Estado: o processo de profissionalização da administração pública federal. Entende-se por profissionalização a criação de um corpo de trabalho permanente com ampla formação e capacidade técnica que, a despeito de alterações nos governos, é capaz de dar prosseguimento à estrutura estatal e aos serviços públicos, e Pessoa (2013) também reforça a trajetória dessa tendência. Segundo o autor, há um crescimento do perfil profissional dos servidores no país, posto que eles têm passado por concursos públicos cada vez mais rigorosos e possuem um alto grau de instrução

19. Segundo Lopez (2013), a gestão participativa foi implementada *de jure* e não de fato.
20. O PDRAE, de 1995, foi elaborado pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), em 1995, sob a gestão do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.
21. Cabe destacar que a CGU é atualmente denominada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, alteração realizada pela Lei nº 13.341/2016.

formal. Porém, destaca que a efetividade das instituições públicas ainda permanece muito aquém do esperado pela sociedade.

No contexto dessas reformas, a profissionalização provém de três principais momentos de transformação: *i)* a CF/1988; *ii)* o PDRAE; e *iii)* as leis nº 5.475/2005 e nº 11.890/2008. Primeiramente, a CF/1988 teve o papel fundamental de estabelecer o concurso público como único meio de efetivação em cargos públicos no país. Em segundo lugar, o PDRAE foi importante por ser o ponto de partida para a organização atual do Estado brasileiro. A concepção inicial do plano dividiu o aparelho estatal em quatro setores, que ainda permanecem: núcleo estratégico do Estado, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (Brasil, 1995). A partir dele, foram instituídos princípios da administração gerencial na gestão pública brasileira, instituindo carreiras típicas de Estado e novas instituições, como as agências reguladoras. Por fim, legislações como o Decreto nº 5.497/2005[22] e a Lei nº 11.890/2008[23] fortaleceram as carreiras típicas de Estado, instituindo, respectivamente, cotas de funcionários públicos para ocupar cargos de livre provimento e divisões salariais entre as carreiras de Estado e as demais.

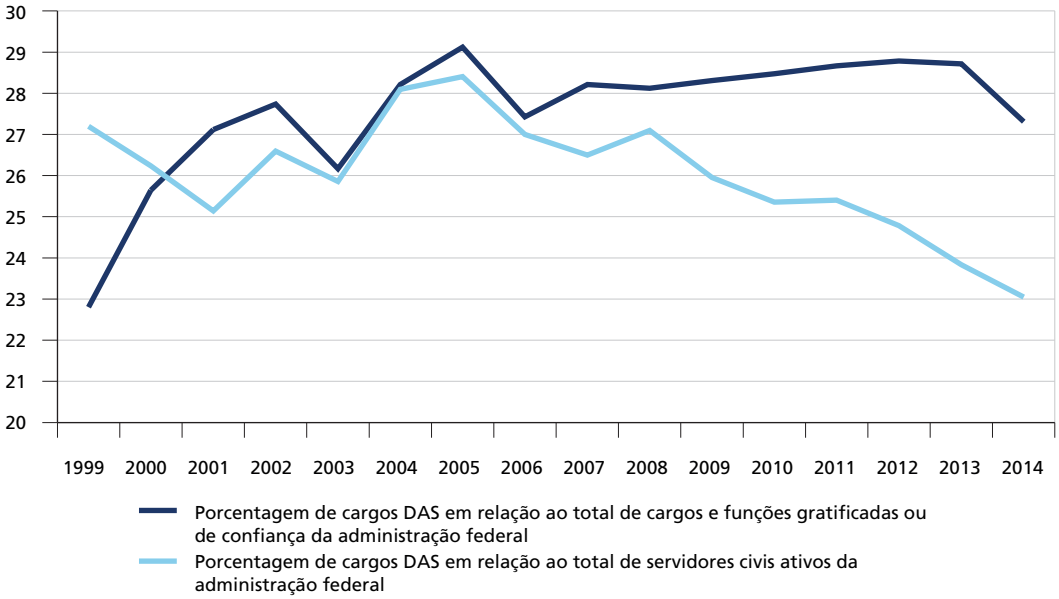
Apesar dos inúmeros avanços no perfil do funcionário público federal brasileiro, muitos criticam o aparelho estatal, ressaltando que há ainda grande espaço para o paternalismo a partir de cargos de livre provimento. Todavia, uma análise mais acurada dessa variável indica que a trajetória dos cargos de DAS também fortalece o argumento da profissionalização do serviço público. Segundo Lopez (2013), nas últimas décadas, tem aumentado o número de servidores efetivos nomeados em DAS em relação àqueles nomeados sem vínculo com o serviço público. Essa alteração provém de uma mudança no perfil dos servidores públicos, que enfrentam concursos mais rígidos, e da lei das DAS exclusivas a concursados, que também apresenta resultado.[24] O movimento pode ser observado no gráfico 1.

22. O Decreto nº 5.497/2005 definiu cotas de 75% da Direção e Assessoramento Superior (DAS) de níveis 1, 2 e 3 e de 50% da DAS 4, a serem ocupadas por servidores públicos. O Decreto nº 9.021/2017 alterou os limites mínimos. Segundo o novo texto, as DAS 1, 2, 3 e 4 terão 50% das vagas reservadas a servidores públicos, enquanto as DAS 5 e 6 terão mínimos de 60%.

23. Altera a composição e a remuneração de carreiras e cargos da administração pública federal.

24. Cabe destacar que o Decreto nº 8.785/2016 e a Medida Provisória nº 731/2016 extinguiram 3.384 cargos DAS, 823 funções gratificadas e 100 gratificações temporárias de atividade em escola de governo (GAEG). Transformaram-se 10.462 DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), nova categoria cuja ocupação deve ser exclusiva de servidores públicos. O movimento recente reforça a tendência prévia apontada. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/cortes-de-das-e-transformacao-em-fcpe>.

GRÁFICO 1
Evolução da porcentagem de cargos DAS
(Em %)



Fonte: Lopez (2015).

No âmbito da governança do setor público, outro importante fator de análise são os mecanismos de *accountability* – processos de responsabilização de atores públicos, realizados verticalmente, pelo controle social de governantes, ou horizontalmente, por mecanismos de balanças e contrapesos (O´Donnell, 1998). A trajetória desses meios nas últimas décadas indica que tem havido um aumento desse tipo de prática na administração pública brasileira, ainda que com graus de efetividade variados.

A consequência mais imediata foi um aumento da transparência no Estado, mesmo que em ritmo aquém do esperado pela sociedade. Em 2016, por exemplo, o Brasil foi 12º lugar no *ranking* de transparência governamental, à frente de países como Alemanha, Reino Unido, Canadá e Bélgica, e o 18º lugar no de Direito à Informação,[25] denotando que há significativa facilidade de obter dados e informações sobre o governo e políticas públicas.

25. Informações retiradas dos *sites* Global Open Data Index, disponível em: <http://index.okfn.org/place/>; e Global Right to Information Rating, disponível em: <http://www.rti-rating.org/country-data>.

A institucionalização do Ministério Público enquanto principal órgão de controle externo na administração pública; as reformas fiscais introduzidas pela publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alcunhada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a criação da CGU, que adquiriu *status* ministerial pela Lei nº 10.663/2006, e os decretos nºs 5.683/2006 e 8.109/2013, que fortaleceram a estrutura do órgão; e, por fim, a publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), cujo objetivo foi aumentar a transparência dos órgãos públicos, são alguns dos marcos importantes que ilustram a trajetória. Nesse sentido, ao considerarem-se, de um lado, os movimentos de aumento do perfil profissional da administração pública e, de outro, a melhoria relativa dos mecanismos de *accountability*, há uma tendência de peso em curso: a profissionalização da administração pública e a disseminação dos instrumentos de governança e responsabilização.

Cabe destacar que isso não tem ocorrido de forma isolada, pois é possível notar uma tendência de peso paralela ao aumento do papel das TICs na administração pública nas últimas décadas. Esse processo foi iniciado em fins da década de 1990 a partir da implementação de alguns serviços digitais, tais como a declaração de imposto de renda e o Programa de Governo Eletrônico (e-Gov), com a digitalização de parte da burocracia, das infraestruturas e dos processos e serviços públicos que tem contribuído para maior efetividade do setor público. Nota-se que esse processo tem ocorrido a partir da criação de novos órgãos e difusão de novos processos, algo que perpassou diversos governos com visões políticas diferentes. Alguns marcos foram: *i)* a criação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia responsável pela execução da política de infraestrutura de chaves públicas brasileira (ICP-Brasil) e primeira autoridade da cadeia de autoridades certificadoras; *ii)* o modelo de acessibilidade para o governo eletrônico (e-MAG); *iii)* um portal de inclusão digital; e *iv)* o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), da LAI. Esta tendência também tem inspirado preocupações com a segurança da informação e cibernética. O tema está presente na *Estratégia Nacional de Defesa do Brasil*, de 2008 e 2012, no *Livro Verde da Segurança Cibernética*, de 2010, na criação do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), em 2011, e na Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal (2015 a 2018). A preocupação também motivou a criação de novas instituições, como a Portaria Normativa nº 2.777, de 27 de outubro de 2014, que estabelece como uma de suas diretrizes a implantação de

medidas visando à potencialização da Defesa Cibernética Nacional, entre elas a criação do Comando de Defesa Cibernética e da Escola Nacional de Defesa Cibernética.[26]

Todavia, é importante destacar que a profissionalização e o aumento do uso de tecnologias da informação não indicam necessariamente um grande salto de efetividade no provimento de políticas públicas. Persistem nas organizações públicas baixos níveis de eficácia, que tendem, na prática, a esterilizar talentos, inovações e experimentalismo institucional (Pessoa, 2013). Indicadores de qualidade da governança[27] para avaliar a efetividade do setor público, desenvolvidos por Souza (2016), também ilustram esse paradoxo. Como se pode observar na tabela 1, a meritocracia e o perfil profissional dos servidores são altos, mas a capacidade de integração entre diversos órgãos e a efetividade dos serviços estão muito aquém do esperado.

TABELA 1
Indicadores de governança do Estado brasileiro

Indicador	Valor (0-100)
Práticas meritocráticas no serviço público	87
Capacidade das instituições externas de controle	43
Competência dos serviços públicos	78
Consistência/previsibilidade da interpretação das regras pelos servidores	58
Eficácia dos incentivos do serviço público	50
Eficiência do serviço público	56
Capacidade funcional no setor público	61
Capacidade de integração no setor público	56
Responsabilidade entre esferas de governo	23

Fonte: Souza (2016, p. 67).
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, apesar do processo de profissionalização e de maior uso das TICs na administração pública, há uma contradição em curso. De um lado, observa-se uma melhora do perfil dos profissionais do serviço público e um ganho de produtividade pelas tecnologias da informação, enquanto, de outro, a efetividade ainda está muito aquém do esperado pela sociedade. Esta dinâmica é a base para uma importante

26. Esses órgãos ainda não foram plenamente implementados.
27. Os indicadores foram construídos a partir de questionários distribuídos para especialistas de cada país e que integram o Data Gov, disponível em: <www.iadb.org/datagob>. A escala varia de 0 a 100.

incerteza referente ao desenvolvimento brasileiro até 2035: a administração pública será mais efetiva na oferta de serviços e políticas públicas?

3.1.2 Sistema regulatório e relações Estado-mercado

Ainda no âmbito da estrutura do Estado, uma das grandes mudanças introduzidas pelo PDRAE foi a criação de agências reguladoras. Essas organizações fazem parte do sistema regulatório que existe para alterar a dinâmica de atuação entre Estado, mercado e sociedade, visando minorar as falhas de mercado, manter a competitividade, reduzir custos do governo, diminuir assimetrias de informação e melhorar o provimento de serviços ao cidadão (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007, p. 183).

Enquadradas na legislação brasileira como autarquias especiais – uma nova forma de órgão para assegurar sua autonomia –, as agências reguladoras foram desenvolvidas para serem independentes e controlar e melhorar o acesso aos serviços públicos para a população. A criação dessa modalidade de autarquia indicaria uma mudança na relação entre o Estado e o mercado. Se desde a Era Vargas havia um modelo de centralização do papel da administração vinculada diretamente ao Poder Executivo federal, com as novas agências reguladoras a proposta era recorrer à estratégia de insulamento burocrático para instituir ilhas de excelência no Estado (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007).

Inicialmente, essas agências foram implantadas como um meio de regular setores de infraestrutura privatizados. Porém, posteriormente, expandiram-se para a regulação de outras áreas. Segundo Salgado e Fiuza (2014), há três gerações e agências reguladoras no país. A primeira, de 1995 a 1998, referiu-se à privatização de setores de infraestrutura, com a criação da Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A segunda, de 1998 a 2001, visou à regulação econômica e social com liberalização, controle e manejo do risco em áreas sociais e ambientais e proteção de direitos democráticos, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Cinema (Ancine). Por fim, a terceira geração, de 2002 a 2006, buscou liberalizar serviços públicos e de infraestrutura, como a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional de Aviação (Anac). O quadro 5 ilustra as agências, seu período de criação e os órgãos a que estão vinculadas.

QUADRO 5
Agências reguladoras federais

Agência	Lei de criação	Decreto de instalação	Ministério vinculado	Tipo de regulação	Atividade regulada
Aneel	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Decreto nº 2.335 (6/10/1997)	Minas e Energia	Econômica	Produção, transmissão, distribuição de energia elétrica
Anatel	Lei nº 9.472 (16/7/1997)	Decreto nº 2.338 (7/10/1997)	Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Econômica	Telecomunicações
ANP	Lei nº 9.478 (6/8/1997)	Decreto nº 2.455 (14/1/1998)	Minas e Energia	Econômica	Indústria do petróleo
Anvisa	Lei nº 9.782 (26/1/1999)	Decreto nº 3.029 (16/4/1999)	Saúde	Social	Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
ANS	Lei nº 9.961 (28/1/2000)	Decreto nº 3.327 (5/1/2000)	Saúde	Econômica e social	Assistência suplementar à saúde
ANA	Lei nº 9.984 (17/7/2000)	Decreto nº 3.692 (19/12/2000)	Meio Ambiente	Social	Recursos hídricos
Antaq	Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Decreto nº 4.122 (13/2/2002)	Transportes, Portos e Aviação Civil	Econômica	Infraestrutura de transportes aquaviários
ANTT	Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Decreto nº 4.130 (13/2/2002)	Transportes, Portos e Aviação Civil	Econômica	Infraestrutura de transportes terrestres
Ancine	Medida Provisória nº 2.228 (6/9/2001)	-	Cultura	Social	Indústria cinematográfica
Anac	Lei nº 11.182 (27/9/2005)	Decreto nº 5.731 (20/3/2006)	Transportes, Portos e Aviação Civil	Econômica	Aviação civil

Fonte: Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007, p. 196).
Elaboração dos autores.

A despeito do movimento de mudança iniciado com as reformas do Estado da década de 1990, as agências reguladoras apresentam falhas que indicam a incerteza sobre o futuro do sistema regulatório do país. A primeira questão a ser considerada é que, em muitos casos, há forte influência dos setores econômicos regulados sobre o processo decisório. A título de ilustração, um estudo averiguou que, entre 1995 e 2006, aproximadamente 70% dos membros dos mecanismos participativos da Aneel – ouvidorias, audiências e consultas públicas – eram industriais e comerciantes ligados ao setor elétrico, enquanto apenas 24% e 6% eram, respectivamente, consumidores residenciais e do conselho de consumidores (Silva, 2012, p. 987). Esse caso ilustra que há um grau de influência maior das demandas dos regulados do que daquelas dos consumidores, um processo apontado por alguns autores como captura. Daí reside a primeira fragilidade do sistema regulatório nacional.

A segunda questão refere-se à defasagem existente entre o avanço da tecnologia e a interação com as próprias áreas de governo. No contexto de ampliação da convergência tecnológica entre diversos dispositivos, há dificuldades referentes à capacidade de

compatibilizar o avanço das novas tecnologias com a estrutura regulatória do setor, e daí emerge o desafio de tornar o processo dinâmico e não instável. Há, nesse sentido, uma preocupação de que haja convergência não apenas entre as agências e tecnologias mas também entre as próprias áreas de governo (Wegrzynovski, 2008). O processo de convergência criou uma contiguidade entre diversas áreas de governo, induzindo à necessidade de maior integração de áreas que normalmente possuem pouco contato. Nesse sentido, a integração entre dispositivos e a articulação entre vários órgãos reguladores é a segunda fragilidade apresentada para o sistema regulatório nacional.

No que concerne à sua estruturação, no geral, as agências detêm um alto grau de tecnicidade, elemento que reflete também nos ocupantes de altos cargos. Porém, nos últimos anos, ainda há uma qualificação aquém do necessário. Entre 2000 e 2012, por exemplo, em média, 17% dos diretores nomeados tinham um ou mais diplomas de graduação, 18% tinham mestrado e 30%, doutorado (Salgado e Fiuza, 2014). Portanto, apenas metade dos diretores tinham algum tipo de pós-graduação. Também é preciso destacar que muitas agências carecem de carreiras estáveis e possuem uma alta rotatividade de pessoal. Órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Anac e a ANS, fundamentais na regulação social e econômica, são mais afetados pela instabilidade de pessoal, como ilustra a tabela 2. Desse modo, observa-se que a organização institucional é outra fraqueza.

TABELA 2
Taxa de rotatividade da mão de obra (2001-2012)
(Em %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANA	7,14	14,59	10,97	9,79	10,86	10,81	5,70	4,96	4,40	5,46	2,15	1,09
Anac	-	-	-	-	-	1,05	21,43	26,55	19,97	16,12	5,72	6,23
Anatel	0,75	7,75	5,71	4,43	4,39	2,93	5,82	1,83	7,27	2,77	4,30	1,35
Aneel	10,59	20,95	9,41	5,17	15,67	14,26	11,22	7,76	4,53	2,45	2,44	2,13
ANP	4,21	7,27	14,01	7,47	8,08	7,79	2,97	5,58	3,91	2,27	3,12	2,12
ANS	16,11	8,39	14,79	14,68	12,13	14,18	6,90	2,47	3,65	4,98	4,74	1,30
Antaq	-	1,28	3,19	2,50	4,60	17,09	3,97	5,00	6,21	11,60	4,91	3,82
ANTT	-	1,35	6,04	4,68	8,32	10,26	5,73	8,44	8,20	11,02	4,41	3,82
Cade	0,00	5,03	2,26	1,85	3,16	3,77	2,37	1,67	5,69	1,97	2,29	4,23

Fonte: Salgado e Fiuza (2014).
Elaboração dos autores.

Há, portanto, uma contradição entre a maturação do sistema regulatório orientado por agências reguladoras, de um lado, e, de outro, as dificuldades institucionais e tecnológicas. Desse modo, avalia-se que há uma incerteza para 2035: o sistema regulatório garantirá o cumprimento de sua função social?

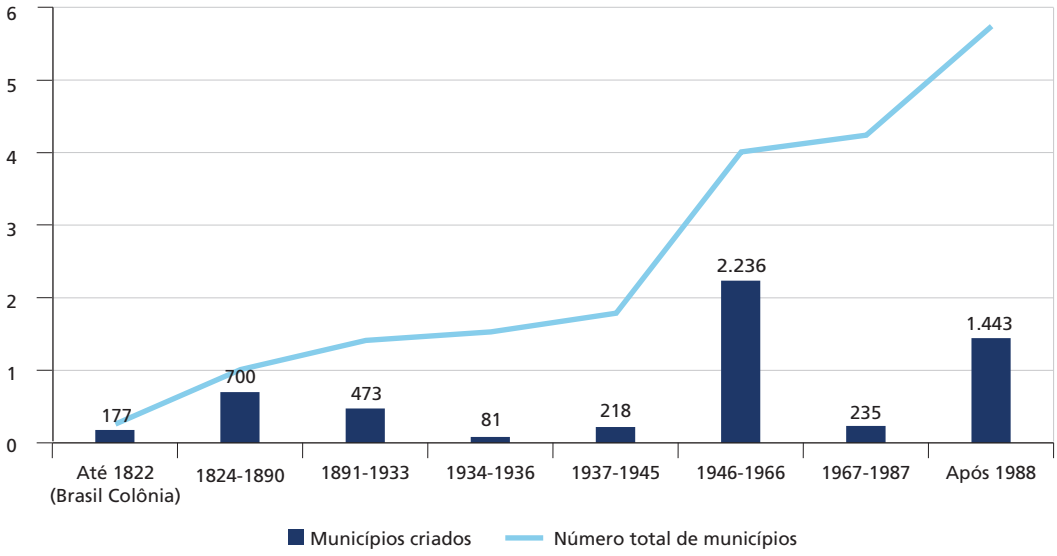
3.1.3 Federalismo e relações interfederativas

É importante destacar que a efetividade das políticas públicas não depende apenas de decisões elaboradas no âmbito do governo federal, pois as relações interfederativas também são fundamentais para o bom funcionamento do Estado, já que compreender a dinâmica do federalismo brasileiro é fundamental para entender melhor as incertezas para as próximas décadas. Historicamente, pode-se dizer que o Brasil foi palco de oscilações entre momentos de ampla descentralização, com mais autonomia regional, e de grande centralização, com pouco espaço para as unidades regionais.

Desde a CF/1988, o país passou a contar com quatro entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Cada unidade adotou responsabilidades específicas no provimento de políticas públicas, competindo, por exemplo, a segurança pública a governos estaduais, enquanto a educação varia dependendo do nível – ensino fundamental, de responsabilidade dos municípios; ensino médio, dos estados; e ensino superior, da União. À época destas definições, a inclusão da municipalidade seguia a tendência global de ampliar os poderes regionais ou locais e reduzir o papel do Estado (Arretche, 1996). Nesse contexto, a consequência mais imediata foi a retomada do aumento do número de municípios no país, como ilustra o gráfico 2.

Se de um lado a União reduzia sua participação em algumas políticas públicas, de outro, a demanda por estabilização econômica e responsabilidade fiscal contribuiu para ampliar a centralização na gestão fiscal e na formulação de políticas públicas abrangentes. A consequência desse processo foi a redução significativa da capacidade dos estados e municípios de desenhar e produzir políticas públicas próprias, ao passo que crescia a sua dependência de receitas da União, que por sua vez também passaram a ser notadamente vinculadas desde 1988 (Monteiro Neto, 2014a; 2014b).

GRÁFICO 2
Evolução histórica do número de municípios do Brasil (1822-2011)
(Em 1 mil)



Fonte: IBGE (2012).
Elaboração: Pereira *et al.* (2012).

Diferentemente do que foi inicialmente visado após 1988, o imperativo de estabilização macroeconômica e de estruturação de políticas públicas eficazes desde a União levou à redução da margem de manobra dos estados e municípios, fato que tem acirrado conflitos e tensões federativas. Recentemente, as disputas sobre a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), os reforços de medidas de desoneração fiscal de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ICMS e impostos estaduais para beneficiar alguns setores industriais entre 2008 e 2014 – gerando disputas entre unidades, também conhecidas como guerra fiscal – e os debates e as mudanças de regras na distribuição dos *royalties* do petróleo do pré-sal demonstraram a dificuldade de consenso em torno da distribuição dos recursos. O agravamento da situação fiscal e as recentes renegociações de dívidas de estados e municípios com a União também são outros exemplos da dificuldade de cooperação entre as unidades em se tratando dessa distribuição (Gusmão, 2010; Néri, 2013; Monteiro Neto, 2014b; Martello e Matoso, 2016).

Desse modo, a disputa por recursos em um contexto de significativas desigualdades sociais, econômicas e tecnológicas entre os entes da Federação – como ilustram as tabelas 3 e 4 – aliada ao crescente aumento do número de municípios e às pressões cada vez maiores por políticas públicas mais eficazes pelos cidadãos é a base para a incerteza sobre o futuro das relações federativas (Monteiro Neto, 2014b).

TABELA 3
Composição regional do produto interno bruto (PIB) brasileiro
(Em %)

Regiões	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Norte	2.2	2.2	3.0	4.9	4.5	5.5
Nordeste	14.8	11.7	12.1	12.9	12.7	13.8
Centro-Oeste	2.5	3.9	4.5	5.2	8.7	9.6
Sudeste	62.8	65.6	63.2	58.8	57.2	54.4
Sul	17.8	16.7	17.2	18.2	16.8	16.6

Fonte: IBGE (2012) e Monteiro Neto (2014b, p. 46).
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Índice de autonomia fiscal das Unidades da Federação (UFs) (2000-2010)

Regiões	UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	Acre	16,91	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,4	21,65	20,72	19,39	22,4
	Amazonas	72,85	58,21	66,77	63,85	75,92	51,28	79,3	63,07	76,97	73,48	79,12
	Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,1	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
	Pará	44,40	47,93	55,44	52,66	61,09	46,2	64,85	52,41	57,03	57,97	58,64
	Rondônia	56,44	46,07	50,67	55,11	64,97	47,48	64,24	52,95	56,69	59,59	62,61
	Roraima	20,89	19,26	18,24	21,12	21,89	18,95	20,88	22,36	18,62	22,75	24,47
	Tocantins	26,32	26,37	26,39	32,24	35,15	25,64	32,42	27,64	29,25	30,37	32,38
Nordeste	Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48	49,31	47,41
	Bahia	85,38	57,27	64,40	60,32	67,91	45,95	65,62	55,37	65,6	61,64	61,99
	Ceará	64,00	57,43	50,51	47,37	56,58	41,98	58,72	47,08	52,85	53,47	55,77
	Maranhão	33,51	30,19	37,13	33,50	43,4	34,12	49,01	40,21	45,45	47,1	49,12
	Paraíba	45,26	61,42	49,85	45,75	52,88	38,67	48,28	43,73	46,62	47,33	53,46
	Pernambuco	67,97	53,64	57,28	53,68	61,15	46,07	57,67	52,94	58,19	59,91	58,8
	Piauí	40,26	39,22	35,05	31,62	44,88	34,92	42,99	30,75	30,05	40,67	44,23
	Rio Grande do Norte	50,11	63,71	56,87	52,53	59,73	46,64	59,43	47,19	52,79	54,52	55
	Sergipe	37,83	40,11	39,49	40,31	45,3	34,94	42,6	38,74	38,84	41,36	43,31
Centro-Oeste	Distrito Federal	34,94	37,26	40,66	68,12	71,33	70,2	71,4	70,77	69,61	66,41	68,57
	Goiás	83,21	72,46	80,38	69,22	77,65	54,59	79,99	68,84	82,74	84,9	86,43
	Mato Grosso do Sul	67,35	55,34	71,04	60,55	76,48	57,48	89,48	68,81	82,55	80,15	79,77
	Mato Grosso	78,98	53,7	86,16	66,68	84,27	53,49	75,76	60,43	70,09	67,9	64,17
Sul	Paraná	50,75	69,00	64,95	70,89	74,14	60,71	89,26	73,18	91,55	74,17	73,78
	Rio Grande do Sul	93,41	95,63	84,20	75,13	95,44	62,99	95,06	72,91	91,5	75,31	76,37
	Santa Catarina	86,82	92,60	92,18	76,44	99,5	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16
Sudeste	Espírito Santo	78,93	92,95	88,99	70,70	86,6	57,49	87,87	71,4	87,38	84,86	87,71
	Minas Gerais	75,65	84,71	82,87	68,10	86,54	58,41	85,96	70,65	85,64	84,95	90,06
	Rio de Janeiro	74,75	76,84	77,18	58,60	70,52	49,37	64,79	55,71	61,8	70,19	69,21
	São Paulo	102,20	98,04	100,87	78,55	100,42	61,47	95,8	74,92	90,17	88,66	89,29

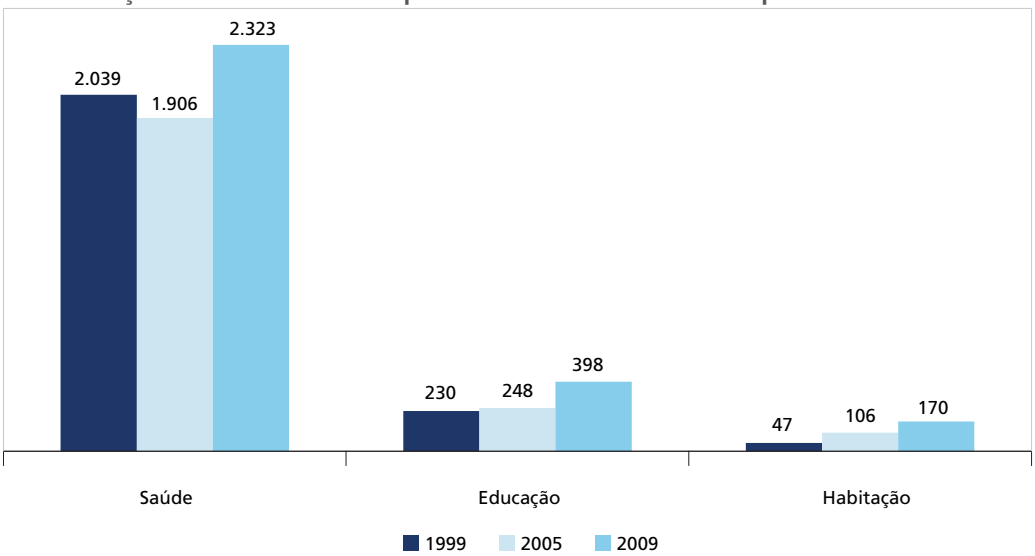
Fonte: Vergolino (2014, p. 76-77).

A tabela 3 ilustra, por exemplo, que as regiões Sul e Sudeste ainda são as responsáveis pela maior parcela do PIB nacional brasileiro e que a desigualdade regional tem sido gradualmente reduzida, mas sem retirar a preponderância de algumas regiões; todavia, há ainda grandes diferenças entre essas áreas no país.

A tabela 4 reforça essa ideia ao apresentar que estados com menor participação no PIB dependem mais de recursos da União para manter o equilíbrio fiscal. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste há uma média de grande autonomia fiscal, no Norte e Nordeste há uma dependência significativamente maior. Esta diferença é, portanto, a base dos conflitos interfederativos no país.

Além dos conflitos, há casos que demonstram que as relações federativas também podem ser um espaço para a cooperação. O principal exemplo é a formação de consórcios intermunicipais, prática realizada desde meados dos anos 1980, mas que, em 2005, com a Lei nº 11.107/2005 – conhecida como lei dos consórcios –, estabeleceu-se como um arranjo institucional robusto. A partir da nova legislação, diversas áreas de políticas públicas, como urbanização, saúde e educação, foram foco de atuação conjunta de atores da federação para obter mais ganhos com menores custos (Linhares, Cunha e Ferreira, 2012). Apesar de recente e ainda com escopo limitado, a prática tem crescido ao longo dos anos, como ilustra o gráfico 3.

GRÁFICO 3
Evolução do número de municípios com consórcios intermunicipais



Fonte: Linhares, Cunha e Ferreira (2012).
Elaboração dos autores.

Este esforço de cooperação intermunicipal e a regulamentação sobre sua atuação são fatos portadores de futuro que podem reduzir as tensões entre os entes da Federação em contextos de restrições orçamentárias e de receitas bastante vinculadas. Em 2015, sob coordenação da antiga SAE/PR, os governos de estados da região Centro-Oeste realizaram o primeiro consórcio interestadual do Brasil, visando fomentar a competitividade das economias regionais.[28] Trata-se, portanto, de exemplo muito recente de cooperação interestadual que poderia consolidar-se como fator de maior cooperação entre as UFs. Nesse sentido, entende-se que, até 2035, uma posição mais cooperativa para o arranjo federativo do Brasil é uma dúvida, assim, há a incerteza: o arranjo federativo brasileiro será mais cooperativo e eficiente?

3.1.4 Planejamento governamental

É importante destacar que a cooperação entre os três níveis do federalismo brasileiro detém um papel central para a efetividade da administração pública no provimento de políticas e serviços. Porém, sem um planejamento efetivo de curto, médio e longo prazo, apenas maior cooperação federativa não é suficiente. Nesse sentido, entende-se que o planejamento governamental também é uma das variáveis com grande motricidade para 2035.

No Brasil, os principais avanços na área de planejamento ocorreram a partir da década de 1960, pois, anteriormente, o tema não passava de mero controle contábil do país.[29] As primeiras legislações sobre o tema emergiram a partir da década de 1960 e nas seguintes com a Lei nº 4.320/1964, o Decreto nº 71.353/1972 e, posteriormente, a CF/1988. A primeira legislação estabelecia normas para a elaboração e o controle de orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Em 1972, definiu-se que as atividades de planejamento seriam integradas a um sistema de planejamento federal com objetivos descritos a seguir.

28. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/11/forum-em-brasilia-oficializa-consorcio-economico-brasil-central.html>.

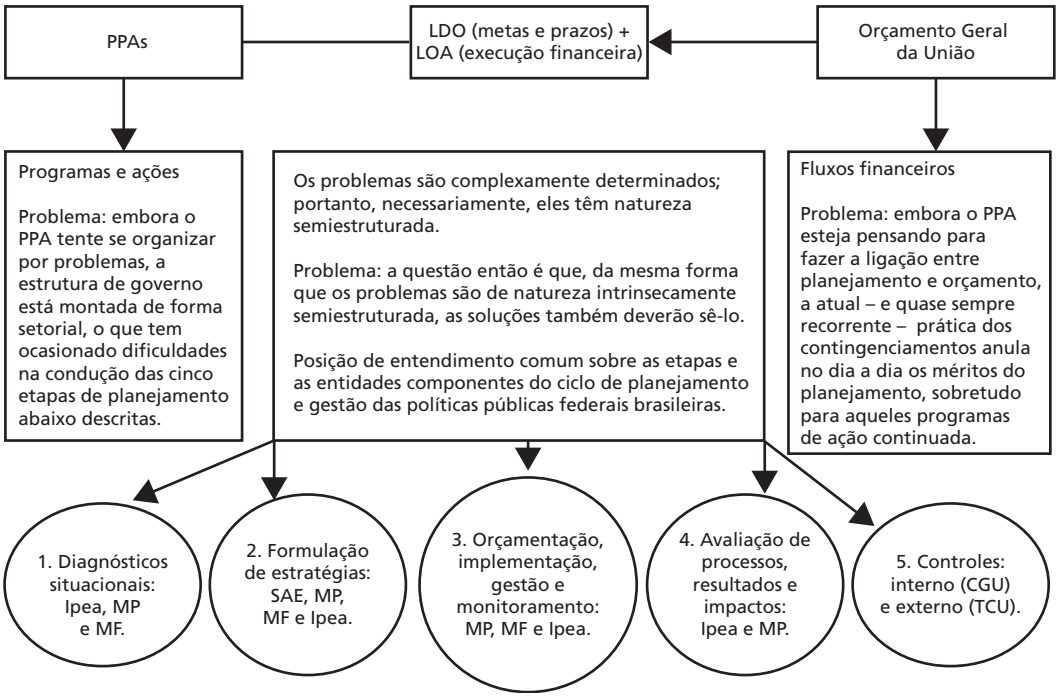
29. Nos governos estaduais, a integração entre planejamento e orçamento avançou especialmente a partir do plano de ação implementado por Carvalho Pinto no estado de São Paulo em 1959. Todas as atividades de competência estadual foram integradas em um mesmo plano com previsão orçamentária em um horizonte de cinco anos. Este precursor do orçamento-programa do Brasil influenciou vários outros planos estaduais, tais como o Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Plandeb – 1960-1963), o Plano de Desenvolvimento do Paraná (Pladep –1963-1967) e o Plano de Investimentos e Serviços Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (1964-1966).

1) Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais, acompanhando a execução desses planos e programas.
2) Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais.
3) Modernizar estruturas e procedimentos da administração federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do governo.
4) Estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

A CF/1988 alteraria a dinâmica de planejamento do governo brasileiro. A partir de então, o processo passou a ser organizado por planos plurianuais (PPAs) de quatro anos, orientados por dois princípios norteadores: *i)* planejamento contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que, no primeiro ano de um novo presidente, ele tenha sempre que implementar o planejamento de seu antecessor; e *ii)* união entre planejamento e orçamento por meio de planos gerais divididos em ações e setorialmente organizados, tendo na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) os principais instrumentos para operacionalizar essa relação (Cardoso Júnior, 2014).

Cabe destacar que, nesse contexto, além da CF/1988, outras legislações estruturaram o planejamento no país. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, e o estabelecimento de um Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) a partir da Lei nº 10.180/2001 foram os principais elementos deste planejamento. A proposta de criação do SPOF era criar um amplo sistema que contivesse atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, bem como a realização de pesquisas socioeconômicas. A figura 2 ilustra a organização atual do planejamento governamental brasileiro e o papel de vários de seus órgãos.

FIGURA 2
Etapas do planejamento governamental na lógica do PPA



Fonte: Cardoso Júnior (2011, p. 24).
Obs.: MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MF – Ministério da Fazenda; TCU – Tribunal de Contas da União.

O primeiro passo é a definição do PPA, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas de custeio. Posteriormente, a LDO apresenta as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) elabora a LOA, proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário (Cardoso Júnior, 2011, p. 23-24).

Todavia, é importante destacar que todo esse arcabouço ainda detém uma institucionalidade recente. Bercovici (2015), por exemplo, apresenta duas principais críticas à estrutura de planejamento brasileira. A primeira delas provém da fragmentação institucional entre as burocracias do país, uma vez que o Estado brasileiro é pouco coeso e unificado. Neste ponto estaria um entrave a políticas de desenvolvimento, pois

historicamente o país não tem um órgão planejador e coordenador para articular as ações entre as burocracias. Normalmente, este papel tende a recair sobre a Presidência, mas é um esforço que varia a cada gestão.

O segundo problema provém da própria estrutura de planejamento e gestão criada desde a CF/1988. Atualmente, a atividade de planejamento está muito mais restritiva a disputas entre os órgãos pela alocação orçamentária e implementação de gastos do que necessariamente ao planejamento da ação estatal. Para o autor, o PPA tem sido um documento que apenas representa previsões de gasto públicos, sem apresentar qualquer controle na execução ou garantia de efetividade.

Cardoso Júnior (2014) também apresenta uma crítica similar. Para o autor, as reformas do Estado dos anos 1990 – mesmo com ganhos na profissionalização do setor público, no fortalecimento de carreiras típicas de Estado e na informatização – subjugaram o exercício do planejamento a definições orçamentárias. Posteriormente, na década de 2000, o Estado até tentou retomar certo esforço planejador, todavia, este foi um esforço restrito a um momento de maior crescimento econômico e investimento estatal e esteve, portanto, condicionado à existência de maiores recursos, desaparecendo quando houve necessidade de contingenciamento de gastos públicos. Daí nota-se que há um nexo entre políticas econômicas menos austeras e o planejamento governamental. Nesse sentido, a ausência de políticas econômicas favoráveis ao investimento estatal e a inexistência de mecanismos de financiamento favoráveis ao planejamento do desenvolvimento são elementos que reforçam uma incerteza para as próximas décadas.

Ainda assim, há iniciativas em tramitação que podem indicar uma mudança nesses processos, como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 122/2015 do Senado Federal, que institui os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, de caráter pluriquadrienal, como mecanismo norteador das propostas orçamentárias,[30] e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 248/2009, que altera os processos de elaboração do

30. A PEC propõe a criação de um sistema de planejamento de longo prazo no país a partir de uma emenda ao art. 165 da CF/1988, apontando que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: *i)* plano nacional de desenvolvimento econômico e social; *ii)* PPA; *iii)* diretrizes orçamentárias; e *iv)* orçamentos anuais.

PPA, da LDO e da LOA.[31] É, porém, cedo para apontar se tais iniciativas terão capacidade de modificar a dinâmica do planejamento governamental. Por isso, considerando tanto os avanços e as propostas de mudanças, de um lado, e as fragilidades da área, de outro, há uma incerteza para 2035: haverá um sistema consistente de planejamento de curto, médio e longo prazos?

3.1.5 Sistema político e eleitoral

Podemos identificar uma variável com influência significativa para a organização do Estado e a eficácia das políticas públicas: a forma e os sistemas de Estado e governo do país. Por meio do plebiscito de 1993, a população brasileira optou por manter a república como forma de Estado e o presidencialismo como sistema de governo para o país. A peculiaridade do modelo brasileiro está na combinação de um sistema de governo presidencialista com uma estrutura multipartidária ampla, típica de governos parlamentaristas. Este modelo é denominado presidencialismo de coalizão e, para atingir a governabilidade, exige do presidente da República a acomodação de um amplo espectro de partidos em sua base aliada, em geral muito díspares ideologicamente (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2000).

No concernente ao sistema político-eleitoral, o Brasil tem adotado dois modelos diferentes de votação: proporcional para as instâncias legislativas[32] e majoritário em dois turnos para o Executivo. Para a Câmara dos Deputados e para os legislativos estaduais e municipais, os representantes são votados em lista aberta, mas definidos a partir de um coeficiente eleitoral.[33] Para cargos executivos (presidente da República, governador, prefeito), as eleições são realizadas em dois turnos, no caso de um candidato atingir 50% dos votos válidos mais um. Ao longo das últimas décadas, esse tem sido um

31. O PLS estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e aplicáveis ao ciclo orçamentário compreendido por planejamento, diretrizes orçamentárias e orçamento, nas etapas de elaboração, aprovação, execução orçamentária e financeira, bem como aplicáveis à gestão, à contabilidade, ao monitoramento, à avaliação, ao controle e à fiscalização orçamentários, financeiros e patrimoniais.

32. Para o Senado Federal, as eleições são majoritárias e realizadas apenas em um turno.

33. O coeficiente eleitoral é definido a partir da divisão do número total de votos válidos pelo total de cadeiras em disputa. Esse número deverá ser o denominador que divide o número de votos de cada partido para que se saiba o número de cadeiras a serem ocupadas. Aquelas que não forem atingidas estarão em disputa pela comparação da maior média dos partidos, obtidas da divisão dos votos de cada partido pelo número de cadeiras já ocupadas. O processo é repetido para cada uma das cadeiras faltantes até que todas sejam ocupadas (Nicolau, 2007, p. 295).

sistema estável com poucas alterações, e algumas delas, como a cláusula de barreira que limita a ação de partidos nanicos,[34] não foram efetivadas, conforme previa a CF/1988.

Porém, ainda que a formatação atual tenha sido importante para o processo de transição democrática e maturação das instituições no país, atualmente o sistema político brasileiro é objeto de muitas críticas e propostas de revisão. Nas campanhas eleitorais de 2014, por exemplo, a reforma política foi um dos temas mais abordados pelos três candidatos mais votados. Entre os projetos, estão o fim da reeleição, o financiamento inteiramente público das campanhas, o fim das coligações partidárias etc. Também tem havido iniciativas por parte do STF, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Congresso Nacional para alterar algumas características do sistema político vigente. Em 2015, o STF proibiu doações empresariais a campanhas eleitorais e a Lei nº 13.165/2015 criou novas regras, como o limite de gastos eleitorais nos estados e municípios.

As críticas ao sistema político e eleitoral do país se traduzem em um grande número de propostas em debate. Entre 2006 e 2016, por exemplo, houve 875 projetos de lei sobre o tema da reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados, dos quais apenas 16% deles foram aprovados (Caram, 2016). Atualmente, propostas como a PEC nº 9/2016, que propõe instituir o parlamentarismo no Brasil, a PEC nº 36/2016, que institui a cláusula de barreira e reduz o número de partidos, a PEC nº 106/2015, que reduz o número de deputados e senadores, e quatro outras (nº 19/2015, nº 35/2014, nº 4/2015 e nº 48/2016) que dispõem sobre o fim da reeleição denotam a ausência de consenso sobre a questão e a existência de propostas que são até mesmo contraditórias.

Considera-se, portanto, que não há como saber o impacto futuro dos movimentos na direção de reformas iniciados recentemente, uma vez que não há grande consenso entre elas e pouco se sabe sobre o impacto político que poderão causar. Paralelamente, há uma crescente pressão social pela melhoria da representatividade e efetividade dos políticos, baseada em uma grande descrença com a capacidade de transformação do sistema político brasileiro. Daí configura-se como incerteza para 2035: haverá mudanças nos sistemas de governo, partidário e eleitoral?

34. A cláusula de barreira, criada em 1995, foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2006. A norma instituía que legendas que não obtivessem 5% dos votos nacionalmente e 2% em ao menos nove estados até poderiam eleger deputados e senadores, mas não teriam liderança, espaço para discurso, e seriam afastadas de comissões.

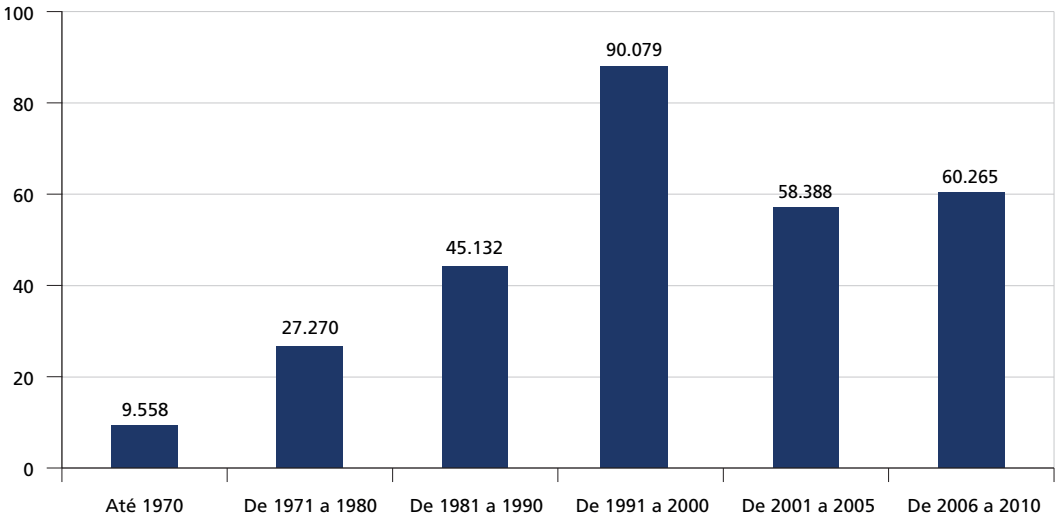
3.2 A sociedade

3.2.1 Participação social

No Brasil, a participação social em políticas públicas tem crescido desde a CF/1988. Nela, há inúmeros artigos e dispositivos que reforçam a importância da questão a partir de princípios e diretrizes, por exemplo, a cidadania enquanto fundamento democrático, os deveres sociais em questões coletivas, o exercício da soberania popular e a participação social na gestão pública (Ipea, 2013, p. 9). Desde a promulgação da Carta Magna, observa-se uma tendência de peso de intensificação da participação social, a partir de fenômenos como: *i)* o crescimento do número de organizações não governamentais (ONGs); *ii)* o aumento do volume de pessoas presentes em manifestações populares; *iii)* a ampliação de mecanismos institucionais do governo – conferências, conselhos e ouvidorias de políticas públicas; e *iv)* a difusão das redes sociais e da participação social por meios digitais.

O gráfico 4 ilustra que as fundações privadas e associações sem fins lucrativos, também conhecidas como ONGs, cresceram significativamente desde a promulgação da CF/1988.

GRÁFICO 4
Fundações privadas e associações sem fins lucrativos por faixas de ano de fundação
(Em 1 mil)

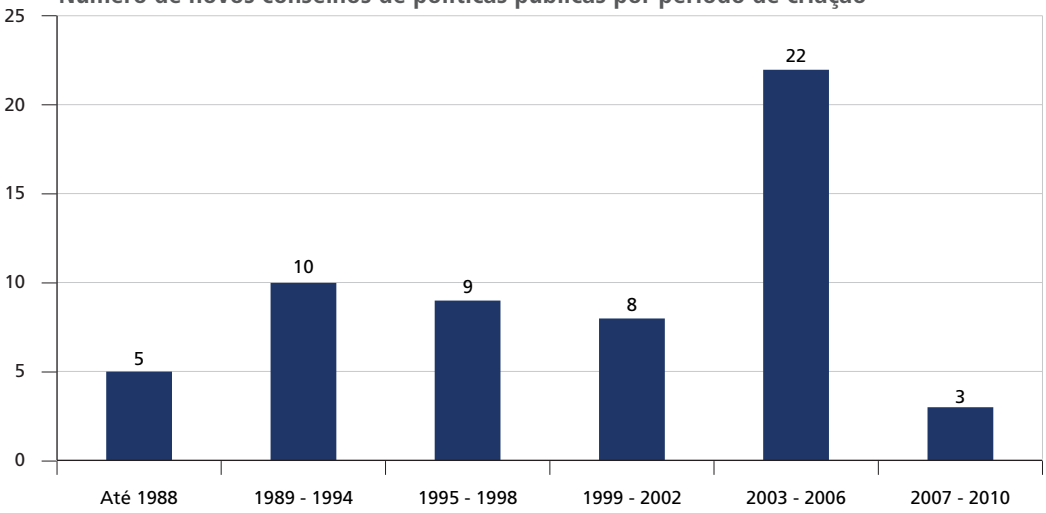


Fonte: IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

Ainda que haja ritmos de aumento diferentes, a questão central é que, quando comparada com períodos anteriores, a trajetória é ascendente. Atualmente, há, no Brasil, em torno de 323 mil organizações da sociedade civil, distribuídas entre fundações privadas, fundações/associações estrangeiras, fundações/associações domiciliadas no exterior (0,1%), organizações religiosas (9,4%), comunidades indígenas e associações privadas (88,5%). Este número apresenta-se distribuído com 44% na região Sudeste, 22% na região Sul, 22% no Nordeste, 6% no Centro-Oeste, e outros 6% na região Norte (Ipea, 2016).

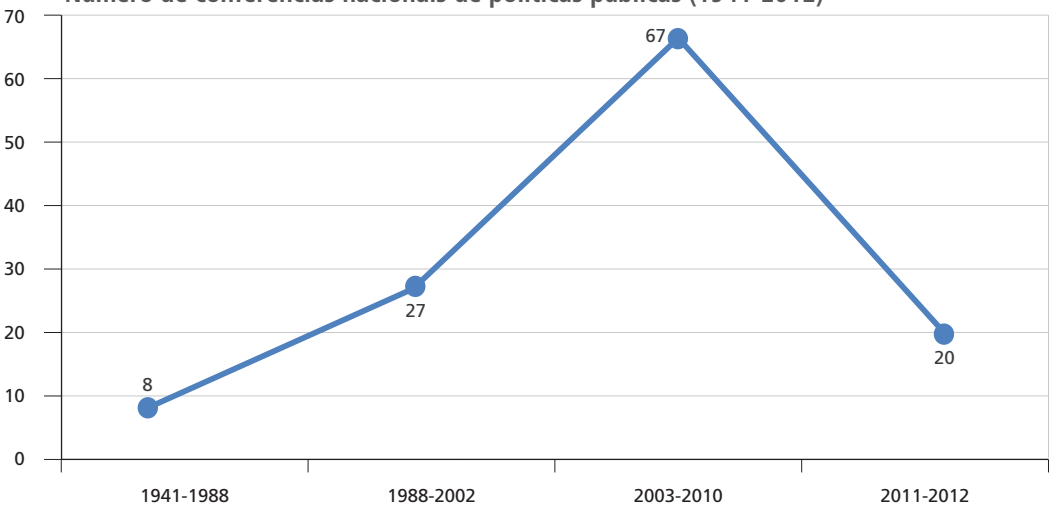
Entre os mecanismos institucionalizados de participação – aqueles previstos constitucionalmente e em legislação –, destacam-se ouvidorias, auditorias, conferências e conselhos nacionais de políticas públicas. Observa-se que, muito embora se refiram a legislações prévias, a consolidação e o aumento desses mecanismos é recente. Em 2010, por exemplo, haviam 57 conselhos nacionais de políticas públicas no país, em comparação aos cinco que haviam até 1988, conforme apresenta o gráfico 5. De modo similar, nos 47 anos entre 1941 e 1988, foram realizadas apenas oito conferências nacionais de políticas públicas no país, enquanto nos 24 anos que seguiram à CF/1988 já houve 114 eventos desta natureza, como ilustra o gráfico 6.

GRÁFICO 5
Número de novos conselhos de políticas públicas por período de criação



Fonte: Lima (2014).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Número de conferências nacionais de políticas públicas (1941-2012)

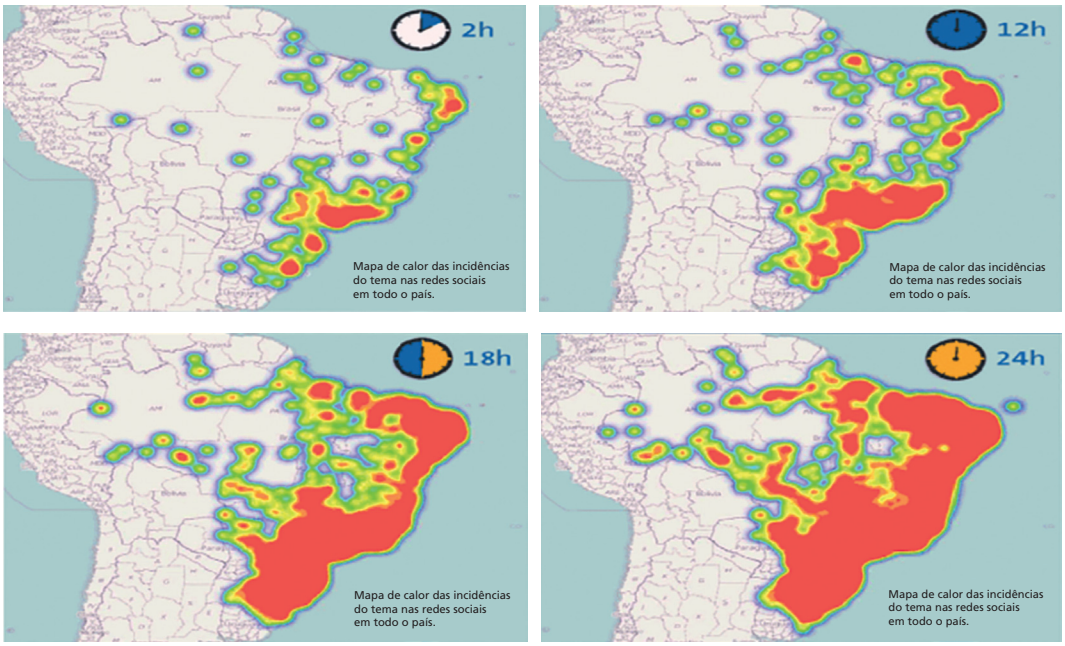


Fontes: Souza *et al.* (2013) e Faria, Silva e Lins (2012).
Elaboração dos autores.

Cabe destacar que esses não são os únicos mecanismos nesse processo. O avanço das TICs tem facilitado os contatos entre as pessoas e, consequentemente, as mobilizações sociais. Segundo estudo de 2015 da International Telecommunication Union (ITU), 57,6% da população já detém acesso à internet no Brasil. A média mundial de acesso à internet móvel também não é diferente, já que passou de 4,5%, em 2007, para 47,7%, em 2015 (ITU, 2015, p. 8).

Como consequência, o avanço da internet e das redes sociais tem possibilitado rápida organização de manifestações pró e contra o governo. No dia 20 de julho de 2013, por exemplo, em menos de 24 horas o tema das manifestações populares já havia se alastrado pelo país todo, inspirando a continuidade da ocupação das ruas em várias cidades. Há, portanto, um grande potencial de mobilização devido às tecnologias, como ilustra a figura 3.

FIGURA 3
Mobilização nas redes sociais sobre as manifestações em 20 de junho de 2013



Fonte: Portal LeiaMais.ba. Disponível em: <http://leiamais.ba/2013/06/23/quase-100-milhoes-de-brasileiros-sao-impactados-pelas-manifestacoes-no-pais>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Cabe destacar, no entanto, que a intensificação da participação social, em sua perspectiva institucional e difusa, não significa necessariamente que os mecanismos de contato entre governo e sociedade tenham ganhado em eficácia e representatividade. Em primeiro lugar, observa-se que conselhos de políticas públicas não necessariamente são capazes de cumprir a função a que foram designados e o engajamento da população tende a ser mediano. Em estudo recente sobre o Conselho de Segurança Pública, Oliveira Júnior e Guellati (2016, p. 270-273) averiguaram que, no Distrito Federal, alguns dos participantes desses órgãos não entendiam a função social do conselho, utilizando-os para outros fins, como estimular a denúncia, legitimar práticas policiais e obter elogios da população.

Em segundo lugar, há também a questão referente à representatividade. Em um estudo do Ipea (2013) identificou-se que os conselhos nacionais de políticas públicas detêm graus diferentes de institucionalização e que o perfil social dos participantes espelha as desigualdades sociais do país. Em temáticas referentes à garantia de direitos civis, por exemplo, há participação mais igualitária entre brancos, negros, pardos e outras

etnias, enquanto em conselhos referentes aos demais temas ainda predomina a presença de brancos sobre os demais, tal como ilustra a tabela 5. Em termos da escolaridade e perfil social dos conselheiros de políticas públicas, em 2014, 55% deles detinham pós-graduação, 27% superior completo, 7% superior incompleto, apenas 9% ensino médio e 2% fundamental incompleto, traços pouco representativos da sociedade brasileira.

TABELA 5
Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o tipo de conselho (2013)

Área temática	Raça					Total
	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	
Políticas sociais	67,0	10,5	1,9	18,8	1,9	**100**
Garantia de direitos	38,9	35,4	0,9	13,3	11,5	**100**
Desenvolvimento econômico	71,9	11,1	1,5	14,1	1,5	**100**
Infraestrutura e recursos naturais	77,5	6,9	0,0	13,9	1,7	**100**
Total	**66,0**	**13,6**	**1,2**	**16,0**	**3,2**	**100**

Fonte: Ipea (2013).

Em terceiro lugar, há diversos grupos no Congresso Nacional e na sociedade que não são a favor de um modelo participativo em políticas públicas, ainda que haja demandas para ampliar a participação social por parte da população. Em 2014, por exemplo, a Câmara dos Deputados derrubou o Decreto Presidencial nº 8.243, que instituía uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), por entender que esses mecanismos suplantavam a importância do Poder Legislativo (Calgaro, 2014). Conforme indicou Abrahão (2014), o decreto apresentava apenas um marco geral para a participação social no âmbito do governo federal, porém, o tema de ampliar os mecanismos participativos não sensibilizou grande parte dos congressistas.

Nesse sentido, entende-se que há duas variáveis paralelas com potencial transformador para as relações entre o Estado e a sociedade até 2035. A primeira refere-se à tendência de aumento do peso da complexidade da demanda por políticas públicas. A nova complexidade se dá pela difusão das redes sociais e da participação social digital, de um lado, e pela ampliação de mecanismos de comunicação entre governo e sociedade, a digitalização de plataformas de governo e o aumento da transparência, de outro. A demanda por políticas públicas, portanto, tornou-se diferente do que era nas décadas anteriores.

Como resultado, o maior acesso a informações sobre o Estado brasileiro em um contexto de crescente penetração de plataformas e redes sociais apresenta-se também como um desafio para 2035. Há, desse modo, uma grande possibilidade de o Estado sofrer pressão digital por parte da sociedade civil. Associada a essa tendência, há uma incerteza para 2035: o Estado brasileiro será capaz de atender à crescente demanda por participação social? Conforme apontado, esta variável indica que a fragilidade presente nos canais de comunicação entre Estado e sociedade civil defronte à crescente demanda por participação social promovida pelo aumento da escolarização e da presença das tecnologias da informação na vida das pessoas torna incerta a capacidade de adaptação do aparato estatal a novas demandas nas próximas décadas.

3.2.2 Políticas públicas para minorias sociais

O aumento da pressão sobre o Estado e a gestão pública também se faz presente no processo contínuo de adoção de políticas para grupos mais vulneráveis no Brasil. Desde a CF/1988, o país tem adotado um conjunto de medidas e políticas públicas afirmativas com o intuito de dirimir as desigualdades sociais do país. Porém, foi apenas nas duas últimas décadas que agendas políticas referentes a grupos sociais mais vulneráveis começaram a ser presentes. Gradualmente, antigas políticas públicas foram abrindo espaço para temas de minorias sociais e políticas do país e novos órgãos foram sendo criados.

O primeiro exemplo mais significativo foi a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, estabelecida em 1997, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, já no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram criados dois novos órgãos no âmbito da Presidência: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas criadas em 2003 e, posteriormente, adquirindo *status* ministerial.

Cabe destacar que mesmo após momentos de reformas ministeriais, como as ocorridas em 2015 e 2017, nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer, respectivamente, o tema de minorias sociais permaneceu. Por exemplo, em 2015, as secretarias da Presidência da República foram fundidas em um novo órgão: o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIDH). Ainda que o governo posterior houvesse fundido o novo órgão com o Ministério da Justiça, criando o Ministério da Justiça e Cidadania, em 2016, em poucos meses, o

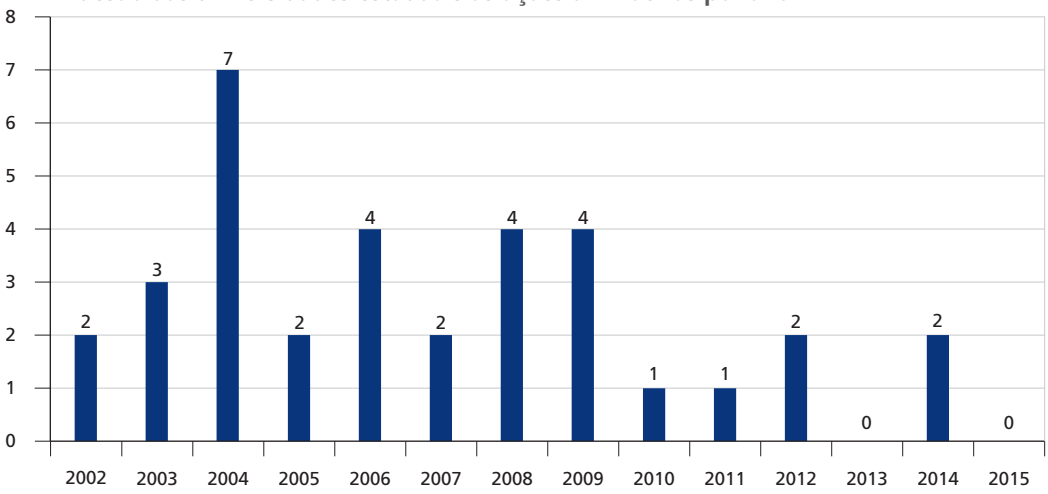
MMIDH seria recriado com o nome de Ministério dos Direitos Humanos.[35] Nota-se, portanto, a resiliência da temática no governo brasileiro. Considerando a continuidade dessas questões em diferentes momentos, há uma tendência de peso de crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações.

Novas políticas adotadas na área também são ilustrativas dessa tendência. Pode-se notar a multiplicação de iniciativas visando o tema da diversidade social, racial e cultural do país a partir de diversos exemplos, como descrito a seguir.

1) Programas nacionais de direitos humanos (PNDHs) – 1, 2 e 3, respectivamente, de 1996, 2002 e 2009 – que gradualmente tiveram maior participação social em sua formulação.
2) Políticas de cotas raciais, étnicas e sociais em universidades, institutos federais e concursos públicos, instauradas em 2002 e 2003 e regulamentadas no nível federal pela Lei nº 12.711/2012 e pela Lei nº 12.990/2014. O gráfico 7, por exemplo, mostra que este foi um movimento crescente na última década.
3) Programas de acesso às universidades para pessoas com renda baixa, concedendo bolsas de estudos parciais e integrais para estudantes do ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa de Financiamento Estudantil (Fies).
4) Iniciativas de proteção às mulheres, como a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, a Casa da Mulher Brasileira, programa de proteção às mulheres vítimas de violência e as políticas nacionais para as mulheres – de 2005, 2008 e 2013.
5) Leis que reconhecem a diversidade cultural do país, como a Lei nº 10.369/2003 (Lei Geral da Educação), que torna obrigatório o ensino de cultura afro-brasileira, e o Decreto nº 6.040/2007, que reconhece a existência de povos e comunidades tradicionais distintas no país que precisam de direitos reconhecidos, como quilombolas e indígenas.

35. Cabe destacar que isso não significa dizer que reformas ministeriais não tiveram efeitos sobre políticas sociais. Ferreira *et al.* (2016) argumentam que as mudanças empreendidas desde fins de 2015 dificultaram a condução de diversas políticas. Todavia, a tendência aqui apresentada reforça a dificuldade de suprimir agendas de diversidade social e cultural em um contexto em que a temática detém uma crescente presença na sociedade.

GRÁFICO 7
Adesão das universidades estaduais às ações afirmativas por ano



Fonte: Eurístenes, Campos e Feres Júnior (2015).

Se, de um lado, pode-se dizer que o tema da diversidade social e cultural já tem mais espaço nas agendas políticas do país, de outro, há ainda uma grande divergência entre a legislação e a prática social. O relatório da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre o Brasil, de 2015, apresenta que, mesmo com avanços institucionais e de políticas públicas, o país ainda convive com o preconceito e as desigualdades no cotidiano, como a intolerância à homossexualidade e a criminalização potencial de afro-brasileiros. Segundo o documento, o Brasil ainda carece de criar um arcabouço jurídico mais significativo para a proteção de minorias sociais (United Nations, 2017, p. 19-22; Verdélio, 2015).

Similarmente, há outras fragilidades do ponto de vista institucional. A representatividade dos diversos grupos sociais brasileiros em vários setores da sociedade ainda está muito aquém de sua presença na estrutura social do país. No caso do Poder Legislativo federal, por exemplo, candidatos negros e pardos representavam apenas em torno de 40% do total, como ilustra a tabela 6, apesar de este grupo ser a maior parte da população brasileira (Inesc, 2014, p. 5).

TABELA 6
Eleições 2014: distribuição por etnia e faixa etária das candidaturas
(Em %)

Etnia	Até 29 anos	De 30 a 49 anos	De 50 a 69 anos	70 anos ou mais
Branca	53,6	52,7	57,6	68,3
Preta	9,4	9,4	9,1	8,4
Parda	36,0	37,1	32,6	23,0
Amarela	0,6	0,4	0,5	0,3
Indígena	0,4	0,4	0,2	0,0

Fonte: Inesc (2014).
Elaboração dos autores.

Ao passo que a agenda e as demandas aumentaram e fizeram-se presentes no discurso político, houve também um crescimento paralelo de ações reativas de outros setores. No estudo *Sociedade Civil 2023*,[36] a principal incerteza para as organizações da sociedade civil até 2023 é a manutenção de garantias de direitos para minorias. Ainda que o tema esteja presente no Estado futuramente, não se sabe se as demandas por reformas econômicas e o avanço de agendas conservadoras irão favorecer ou degradar as políticas públicas para minorias no Brasil.[37] Nesse contexto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que limita o crescimento de gastos públicos ao valor da inflação do ano anterior para os vinte anos ulteriores, também se apresenta como um desafio para as políticas públicas para as próximas décadas.

Desse modo, considera-se que há um movimento contraditório em curso que fundamenta uma incerteza. De um lado, há o crescimento das demandas de minorias sociais e da agenda política voltada a esses grupos no Estado brasileiro. De outro, notam-se dificuldades de transformar essas demandas em políticas públicas que gerem ganhos em representatividade e reduzam a intolerância. Portanto, há uma incerteza para 2035: haverá consolidação de políticas públicas para grupos mais vulneráveis?

36. Disponível em: <http://sociedadecivil2023.org.br/materiais/>.
37. Um exemplo recente foi a rejeição do Programa Brasil sem Homofobia do Ministério da Educação (MEC), em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que objetivava distribuir materiais educativos para combater a homofobia nas escolas brasileiras. O projeto foi pejorativamente alcunhado de "kit gay" por grupos conservadores, que levaram o governo federal a suspendê-lo em 2011 (Soares, 2015).

3.2.3 Preservação ambiental e desenvolvimento sustentável

Além de questões referentes à participação social e políticas para minorias sociais, há uma terceira questão com potencial de impactar as relações entre Estado e sociedade até 2035: a agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável. Desde a intensificação do processo de industrialização do Brasil, entre as décadas de 1960 e 1970, grupos na sociedade brasileira gradualmente têm ampliado pressões em direção a um modelo de desenvolvimento econômico mais ambientalmente sustentável. Ao passo que a temática adentrou de modo mais significativo na agenda internacional a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1972, pressões internacionais uniram-se às demandas de alguns setores da sociedade brasileira.

Como consequência, a legislação brasileira teve que se adaptar por meio da criação de um conjunto de normas e regras para a regulação ambiental do país, que continua a se modernizar e ampliar. Anteriormente à década de 1970, havia medidas na área, mas não se observava o crescimento significativo de marcos regulatórios e ações na área, que passou a vigorar a partir daquele período, tal como ilustra o quadro 6.

QUADRO 6
Legislação ambiental federal: principais documentos legais (1934-2012)

Identificação	Ano	Descrição
Lei nº 12.651, de 25/5/2012	2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nº 6.938, de 31/8/1981, nº 9.393, de 19/12/1996, e nº 11.428, de 22/12/2006; revoga as leis nº 4.771, de 15/9/1965, e nº 7.754, de 14/4/1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/8/2001; e dá outras providências.
Lei nº 12.305, de 2/8/2010	2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12/12/1998; e dá outras providências.
Decreto nº 6.288, de 22/12/2006	2007	Dá nova redação ao art. 6º e acresce os arts. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A ao Decreto nº 4.297, de 10/7/2000 (consolida critérios para o zoneamento ecológico econômico – ZEE).
Lei nº 11.428, de 22/12/2006	2006	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.
Lei nº 11.105, de 24/3/2005	2005	Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da CF/1988, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CTNBio), dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB), revoga a Lei nº 8.974, de 5/1/1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23/8/2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 16 da Lei nº 10.814, de 15/12/2003, e dá outras providências.
Decreto nº 4.703, de 21/5/2003	2003	Dispõe sobre o Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio) e a Comissão Nacional da Biodiversidade, e dá outras providências.
Decreto nº 4.297, de 10/7/2002	2002	Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31/8/1981, estabelecendo critérios para o ZEE, e dá outras providências.
Lei nº 9.984, de 17/7/2000	2000	Dispõe sobre a criação da ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.
Lei nº 9.985, de 18/7/2000	2000	Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, VII da CF/1988, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
Lei nº 9.966, de 28/4/2000	2000	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

(Continua)

(Continuação)

Identificação	Ano	Descrição
Lei nº 10.165, de 27/12/2000	2000	Altera a Lei nº 6.938, de 31/8/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 9.795, de 27/4/1999	1999	Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.
Lei nº 9.433, de 8/1/1997	1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da CF/1988, e altera o art. 1ª da Lei nº 8.001, de 13/3/1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28/12/1989.
Lei nº 8.974, de 5/1/1995	1995	Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da CF/1988, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências.
Lei nº 8.171, de 17/1/1991	1991	Dispõe sobre a política agrícola.
Lei nº 7.805, de 18/7/1989	1989	Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28/2/1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Capítulo VI, art. 225	1988	Dispõe sobre o meio ambiente.
Lei nº 7.661, de 16/5/1988	1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
Lei nº 7.653, de 12/2/1988	1988	Altera a redação dos arts. 18, 27, 33 e 34 da Lei nº 5.197, de 3/1/1967, que dispõe sobre proteção à fauna, e dá outras providências.
Lei nº 7.347, de 24/7/1985	1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e dá outras providências.
Lei nº 6.803, de 2/7/1980	1980	Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências.
Lei nº 6.453, de 17/10/1977	1977	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com as atividades nucleares e dá outras providências.
Lei nº 6.513, de 20/12/1977	1977	Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10/9/1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29/6/1965, e dá outras providências.
Decreto nº 1.413, de 14/8/1975	1975	Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
Lei nº 5.318, de 26/9/1967	1967	Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.
Decreto nº 25, de 30/9/1937	1937	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.
Decreto nº 24.643, de 10/7/1934	1934	Decreta o Código de Águas.

Fonte: IBGE (2015).
Elaboração dos autores.

Ao longo desse processo, pode-se dizer que as agendas políticas – doméstica e internacional –, visando a um desenvolvimento mais sustentável, têm apenas se ampliado. No âmbito internacional, as Convenções-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (United Nations Frameworks Conventions on Climate Change – UNFCCC) e as Conferências das Partes (COP) têm logrado ampliar a responsabilização dos países na área ambiental. Entre elas, a COP-3 e a COP-21 foram as mais importantes, resultando, respectivamente, no Protocolo de Kyoto, de 1998 – em vigor entre 2005 e 2012 –, e no Acordo de Paris, de 2015. Também no contexto da Agenda 2030 da

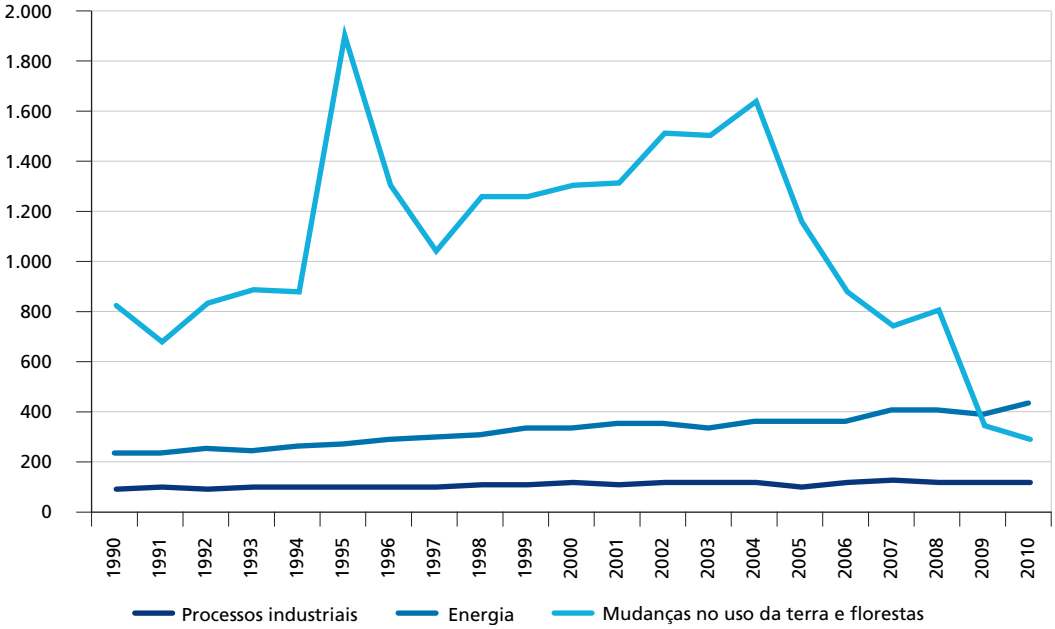
Organização das Nações Unidas, a Resolução A/RES/70/1, da Assembleia Geral, aprovou, em setembro de 2015, dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, muitas delas envolvendo questões de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.[38]

No nível doméstico, tem crescido a conscientização da população para as questões ambientais, bem como o número de organizações da sociedade civil e os conselhos gestores de formulação e execução de políticas públicas – com representações de classe, ONGs, conselhos locais, grupos de interesse etc – que visam pressionar o governo para a adoção de padrões ambientais mais adequados (Câmara, 2013; Souza *et al.*, 2013; IBGE, 2012; Ipea, 2013). Segundo pesquisa do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2012), naquele ano, apenas 11% dos brasileiros disseram que não havia problemas ambientais no Brasil em comparação aos 47% em 1992, denotando o aumento da conscientização sobre a questão.

Ao longo dos últimos anos, as ações do governo para o desenvolvimento sustentável também têm obtido mais resultados. O gráfico 8 ilustra, por exemplo, como as mudanças no uso da terra, principalmente redução do desmatamento, afetaram as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. De modo similar, o gráfico 9 apresenta que tem crescido o número de unidades de conservação no âmbito do território brasileiro desde os anos 1990. Daí depreende-se que as questões ambientais e de sustentabilidade têm tido bastante espaço na agenda política e social nas últimas décadas.

38. Os ODS, aprovados em 2015 e com ano-base de avaliação de 2016, são: *i)* acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; *ii)* acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; *iii)* assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; *iv)* assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; *v)* alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; *vi)* assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos; *vii)* assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia; *viii)* promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; *ix)* construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; *x)* reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; *xi)* tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; *xii)* assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; *xiii)* tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos; *xiv)* conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; *xv)* proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; *xvi)* promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e *xvii)* fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

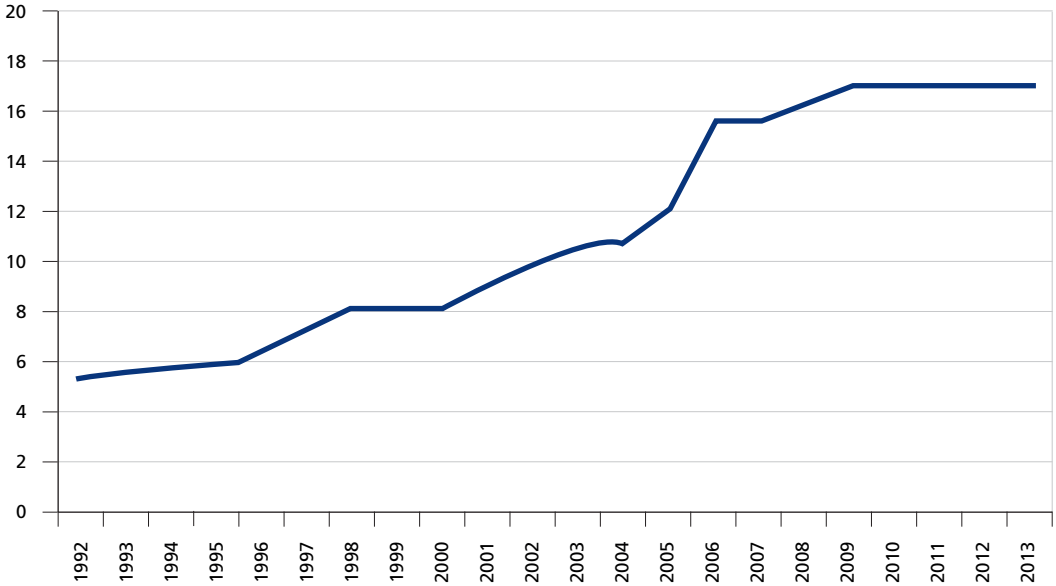
GRÁFICO 8
Brasil: estimativas anuais de emissões de gás carbônico (CO_2) por setores de emissão (1990-2010)
(Em Gg)



Fonte: IBGE (2015).

Ainda assim, é importante destacar que há incertezas sobre o futuro dessa trajetória em uma análise do curto prazo. A aprovação da Lei nº 12.651/2012, com o novo Código Florestal do país, foi alvo de muitas críticas de especialistas, uma vez que não trouxe medidas práticas para assegurar uma agricultura sustentável no país e prevê o uso antrópico de áreas de vegetação nativas alteradas (Gonçalves, 2016). Entre 2013 e 2016, o desmatamento no Brasil foi ampliado, alterando um pouco a curva de queda na alteração do uso da terra, observado no gráfico 8. Em 2016, por exemplo, houve um crescimento de 29% do desflorestamento na Amazônia. Desde a aprovação do novo código, o crescimento foi de 74,8% no desmatamento no país (Miranda, 2016). O caráter muito recente do novo código e de seus efeitos não é suficiente para apontar o rompimento da tendência, entretanto, pode sê-lo no longo prazo.

GRÁFICO 9
Proporção da área das unidades de conservação terrestre em relação à área territorial brasileira (1992-2013)
(Em %)



Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2015.
Elaboração: IBGE, 2015.

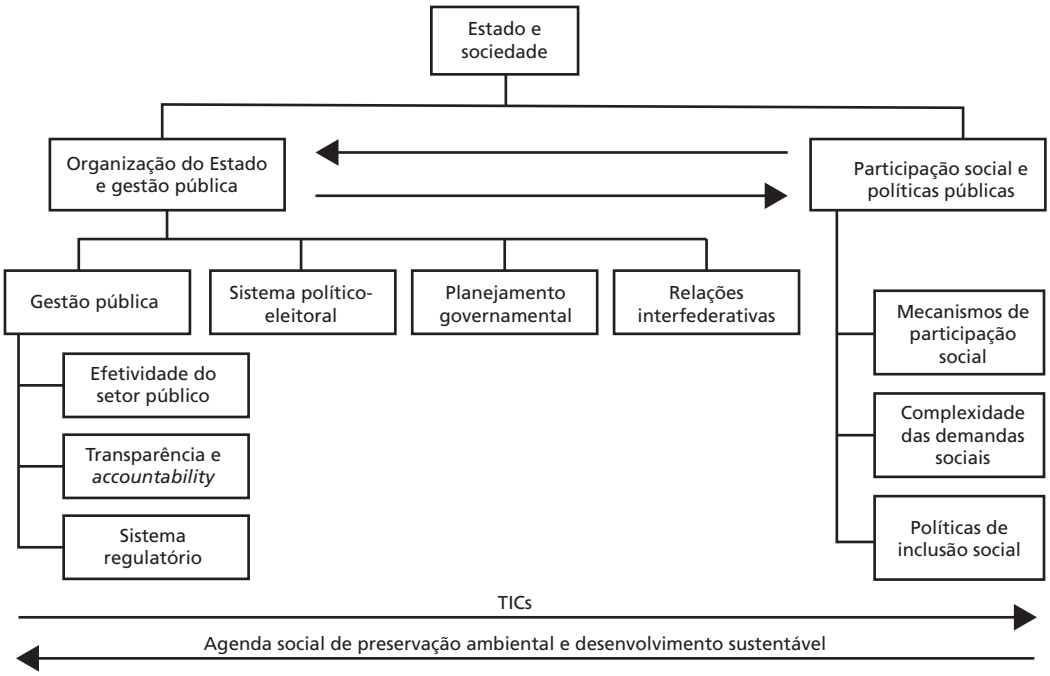
Apesar de problemas no sistema de gestão da governança ambiental brasileira e de mudanças recentes, entende-se que há uma tendência de peso em curso. Os dados apresentados indicam que há aumento de conscientização da sociedade acerca da degradação do meio ambiente e manutenção de iniciativas, visando um desenvolvimento mais sustentável, passível de continuar até 2035. Cabe apenas a ressalva de que as consolidações de novas práticas de desmatamento provindas da nova legislação podem alterar essa trajetória e romper com a tendência.

4 TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL ATÉ 2035

As sementes de futuro levantadas no âmbito da subdimensão de Estado e sociedade apontam que os rumos tomados de algumas incertezas e tendências de peso até 2035 podem definir se teremos um país desenvolvido, com uma sociedade mais livre, justa e solidária, em 2100. É interessante notar que há uma grande interdependência entre os dados tratados,

ainda que tenha sido realizado um esforço para desagregar as variáveis apresentadas. Há sementes com um potencial transversal de afetar dinâmicas político-sociais tanto pelo lado da sociedade civil quanto do Estado e eventos transformadores súbitos – coringas – de difícil antecipação. A figura 4 ilustra a relação entre as principais sementes de futuro e destaca os temas transversais com maior capacidade de influência.

FIGURA 4
Sementes de futuro e suas relações na subdimensão de Estado e sociedade



Elaboração dos autores.

Nesse sentido, conforme observa-se no fluxograma da figura 4, uma das principais questões para as próximas décadas é a forma como as TICs, de um lado, e a agenda de desenvolvimento sustentável, de outro, influenciarão a demanda por participação social no Brasil. Esta dinâmica é passível de afetar diretamente a pressão realizada sobre o Estado, algo com grande efeito para a própria organização do Estado e a gestão pública. A crescente difusão de mecanismos de transparência e *accountability* horizontal e vertical no aparato estatal brasileiro promoverá o substrato para atuação social.

A sociedade civil – organizada e não organizada – é um ator fundamental para as próximas décadas, posto que há um contexto de constante empoderamento dos indivíduos,

resultado de um avanço tecnológico exponencial e da crescente interconectividade promovida pelas redes sociais. Há possibilidades de o próprio Estado, tal como estruturado atualmente, ser desafiado pelos rumos que essas variáveis tomarem.

Cabe ponderar que a participação social não necessariamente será algo focado, realizado por canais de comunicações institucionais como conselhos, conferências e ouvidorias de políticas públicas. Tais mecanismos são importantes e permitem a vocalização de interesses específicos em algumas políticas públicas, mas a falta de efetividade de alguns deles pode prejudicar suas consequências sobre os serviços e políticas, e dinâmicas difusas podem ter mais força nesse contexto.

As manifestações realizadas em junho de 2013, por exemplo, ilustraram que a capacidade de mobilização da população não necessariamente traz consigo uma coordenação de objetivos. Eventos posteriores, como aqueles a favor e contra o governo realizados em 2015 e 2016, também apresentam que pode haver uma ampla diversidade de agendas nas mobilizações e pressões populares.

A agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável também tem um papel importante nas políticas públicas do Estado, ainda que haja incertezas sobre a forma como a questão transcorrerá no governo brasileiro. Decorrente de novas medidas aprovadas no país, o movimento das últimas décadas foi de crescimento da conscientização da sociedade e manutenção de certo esforço governamental na área e, internacionalmente, há também uma tendência de aumento da pressão por uma visão mais sustentável, que repercutirá internamente. Nota-se, portanto, uma imbricação entre a agenda global de preservação do meio ambiente e a mitigação das mudanças climáticas que influenciará o âmbito doméstico.

A dinâmica do tripé do desenvolvimento sustentável – econômico, ambiental e social – já se faz presente globalmente a partir da Agenda 2030, mas não se pode dizer que é uma tendência para o Estado brasileiro para as próximas décadas. Deste modo, a interação entre os indivíduos, o Estado e as relações interestatais no tema do desenvolvimento sustentável oferece incertezas importantes para as próximas décadas. Se no âmbito interno há uma tendência de peso de maior empoderamento dos indivíduos e de organizações sociais, no nível do Estado, a consolidação da agenda e a capacidade de acatar essas novas demandas são incertezas, enquanto no nível internacional o

avanço das demandas de reduções de emissões sobre os países em desenvolvimento é outra incerteza. A forma como essas variáveis interagirão no futuro será definidora para o papel que a questão ambiental terá no Brasil até 2035.

Outra questão fundamental para as próximas décadas é a efetividade na organização do Estado, em sua articulação intersetorial e em sua capacidade de planejamento de médio e longo prazo. As políticas e serviços públicos e as atividades estatais são, por definição, setorizadas e podem deter níveis diferentes de atuação, como federal, estadual e municipal. Todavia, políticas públicas complexas dependem necessariamente de articulação e alinhamento de expectativas entre um número grande de atores do governo, desde alas econômicas e de orçamento até outros ministérios, agências reguladoras e autarquias que trabalhem com temas similares. Destarte, a transversalidade é um processo cada vez mais demandado na atuação do Estado.

A efetividade futura do aparato estatal e das políticas públicas estará relacionada à capacidade de cooperação e planejamento interinstitucional no médio e longo prazos. Por isso, a superação de um modelo de planejamento baseado apenas no horizonte temporal quadrienal com conteúdo meramente orçamentário é o principal desafio. Seja na busca de mecanismos criativos de financiamento em contextos de restrição fiscal, seja na elaboração de planos e metas comuns, a questão é que a atuação interinstitucional está vinculada fundamentalmente à efetividade das capacidades estatais do Brasil. Ainda que a Presidência da República tenha um papel fundamental nesta coordenação, o país ainda carece de instituições eficazes que coordenem e tratem de questões referentes ao longo prazo no país.

Cabe reforçar que esta é uma questão que não diz respeito apenas a políticas públicas no âmbito federal. A dinâmica do federalismo brasileiro também demanda cooperação e articulação para que haja ganhos no provimento de políticas e serviços públicos para a população. Atualmente, a guerra fiscal e as disputas por recursos desafiam a implementação de modelos cooperativos de atuação entre a União, os estados e os municípios no Brasil. Daí compreende-se que melhorar a efetividade das políticas públicas federais sem considerar órgãos estaduais e municipais que as implementarão colocaria em xeque mudanças efetivas nas capacidades estatais.

Destarte, há outra questão fundamental com potencial transformador até 2035: a interação entre restrições orçamentárias e mecanismos de financiamento alternativos, de um lado, e, de outro, o fortalecimento do aparato estatal, de sua articulação interinstitucional – nos três níveis da Federação – e, principalmente, de sua capacidade de planejamento de médio e longo prazos. Se o retorno da demanda por planejamento estatal na história recente do país pode ser associado ao crescimento econômico, ao aumento da taxa de investimento e à disponibilidade de recursos, a forma como ocorre a dinâmica entre o planejamento de médio e longo prazos e os orçamentos públicos mais reduzidos é um aspecto essencial para a compreensão do futuro do aparato estatal do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento de longo prazo é um processo exaustivo e contínuo que apresenta dificuldades em se consolidar no Brasil. Construir estratégias para o longo prazo é resultado de reflexão sobre as dificuldades do passado, os desafios do presente e as possibilidades de futuro. Mais do que um processo de busca de respostas, é um exercício constante de encontrar perguntas corretas. A sociedade brasileira não deve se acuar defronte às incertezas do futuro, do contrário, pode encontrar nelas os principais objetos de transformação na direção aos futuros possíveis e desejáveis. Por isso, o intuito principal deste texto foi contribuir com o debate sobre o planejamento de longo prazo no país a partir da aplicação da prospectiva a temas como políticas públicas, organização do Estado, gestão pública e participação social para as próximas décadas. Para tanto, foram apresentadas e debatidas as principais variáveis do processo de cenarização Brasil 2035 referentes ao Estado e à sociedade brasileira.

Estudar o futuro e subsidiar estratégias de longo prazo é, por definição, um desafio. Ao tratar de um objeto que ainda não existe e que está constantemente se modificando por ações de atores e variáveis, os pesquisadores colocam-se entre a ciência e a criatividade. A proposta de estudos prospectivos é, portanto, paradoxal. De um lado, logra-se identificar aquelas forças no passado e no presente que tenham um potencial transformador, tentando atingir um grau significativo de consenso entre especialistas de diversas matrizes ideológicas e de objetividade nas análises. De outro, trabalha-se com objeto de pesquisa incerto e com variáveis que se alteram a partir da perspectiva

de observadores diferentes, influenciadas por visões de mundo dos participantes e pelas interpretações daqueles que realizam os processos de filtragem.

No caso desta análise, nota-se, por exemplo, que a existência de um grande número de envolvidos com a administração pública afetou as percepções sobre as variáveis levantadas. A própria condução do estudo pelo Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos do Ipea já traz valores e princípios inerentes à finalidade da instituição. Todavia, como se pode observar pelos resultados apresentados, o processo de reflexão sobre o futuro é capaz de apresentar resultados bastante instigantes e provocativos. Há uma capacidade de identificar problemas e desafios de áreas inter-relacionadas que é apenas possível pela análise sistêmica da prospectiva. Daí entende-se que, a despeito de quaisquer fragilidades, este ainda é um dos métodos mais interessantes para se pensar o longo prazo, pois o futuro é considerado um objeto de múltiplas trajetórias alternativas. Exercitar o pensamento sistêmico, a preocupação com o longo prazo e o desenvolvimento de estratégias considerando várias possibilidades de mudanças é uma contribuição fundamental da prospectiva.

No que se refere à análise retrospectiva apresentada e às consequências para as questões abordadas, entende-se que a participação e a forma como o Estado se adaptará às mudanças – principalmente reformas visando ganhos de efetividade, ampliação de intersetorialidade e melhoria no planejamento de longo prazo – são aspectos fundamentais para 2035. Temas relacionados à agenda do desenvolvimento sustentável e ao avanço das tecnologias da informação terão um papel fundamental para as próximas décadas. Paralelamente, a intensificação da participação social em suas vertentes institucionais e difusas poderá pressionar o Estado e sua capacidade de produzir políticas públicas, ao passo que não se sabe se haverá ganhos de efetividade no provimento de serviços públicos, regulação e planejamento de médio e longo prazos.

O material aqui apresentado, além de necessário à elaboração dos cenários prospectivos do projeto Brasil 2035, também servirá para que gestores públicos e formuladores de políticas públicas elaborem suas próprias análises e reflexões sobre o futuro. Desse modo, a interação entre as variáveis analisadas é a porta de entrada para um novo período de incertezas e transformações para o Brasil, bem como de reflexões, oportunidades e escolhas no processo de desenvolvimento do país. Daí reside a necessidade de reflexão e antecipação no presente das possibilidades de estratégias para o futuro.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J. O que é a política nacional de participação social. **Instituto Ethos**, 6 jun. 2014. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-a-politica-nacional-de-participacao-social/#.V443XLgrL08>.

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BERCOVICI, G. A atuação do Estado no domínio econômico. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. **Diálogos para o desenvolvimento**: república, democracia e desenvolvimento – contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10.

_____. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável**. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/agosto2012/relatorio%20final_mma%202012.pdf>. Acesso em: 13 maio 2016.

CALGARO, F. Câmara dos deputados derruba decreto sobre conselhos populares. **G1**, 28 out. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/camara-derruba-decreto-sobre-conselhos-populares.html>.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014.

CARAM, B. Em dez anos, câmara aprova 16 de 875 propostas de reforma política. **G1**, 21 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-dez-anos-camara-aprova-16-de-875-propostas-de-reforma-politica.html>. Acesso em: 24 nov. 2016.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

_____. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago: Cepal, 2014. (Coleção Documentos de Projeto, n. 592).

EURÍSTENES, P.; CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J. **Levantamento das políticas de ação afirmativa**: as políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2015. 24 p.

FAHEY, L.; RANDALL, R. M. **Learning from the future**: competitive foresight scenarios. New York: John Wiley and Sons, 1998. 464 p.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências nacionais de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, jan./abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a11n7.pdf>.

FERREIRA, H. *et al.* Reformas ministeriais recentes e impactos na agenda de políticas públicas brasileiras: breve relato a partir dos debates no Observatório de Direitos e Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, jul./dez. 2016.

GODET, M. **Scenarios and strategic management**. London: Butterworths Scientific,1987.

_____. **Manual de prospectiva estratégica**. Lisboa: Dom Quixote, 1993. 405 p.

_____. **A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica**. Lisboa: Cepes, 2000. (Cadernos do Cepes, n. 1). Disponível em: <http://www.institutobrasilrural.org.br/download/20080615095245.pdf>.

GODET, M.; RUYSSEN, O. Les scenarios du pétrole off-shore: une métod, des résultats. **Revue de L´Energie**, n. 287, p. 484-491, 1975.

GONÇALVES, C. Ambientalistas apontam falhas no código florestal. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 22 maio 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/Ambientalistas%20apontam%20falhas%20no%20Código%20Florestal>. Acesso em: 10 jan. 2017.

GUSMÃO, L. STF declara inconstitucional modelo atual do Fundo de Participação dos Estados. **EBC Agência Brasil**, 24 out. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>.

HEIJDEN, K. V. **Scenarios**: the art of strategic conversation. New York: John Wiley and Sons, 1996. 382 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil** – 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/default.shtm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: IBGE, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Sub-representação de negros, indígenas e mulheres**: desafios à democracia. [s.l.]: Inesc, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/inesc-lanca-o-perfil-dos-candidatos-as-eleicoes-2014-em-seminario-na-proxima-sexta-19-9>. Acesso em: 25 mar. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Mapa das organizações da sociedade civil**. Brasília: Ipea, 2016.

_____. **Brasil 2035**: cenários para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2017.

ITU – INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION. **The state of broadband 2015**: broadband as a foundation for sustainable development. Genebra: ITU; Unesco, 2015. (Annual report). Disponível em: <http://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/bb-annualreport2015.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KAHN, H.; WIENER, A. J. **The year two thousand**: a framework for speculation on the next thirty-three years. New York: Macmillan, 1967.

LIMA, P. P. F. **Representação política e sociedade civil**: um estudo sobre representação política em conselhos nacionais. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2014.

LINHARES, P. T. F.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. *In*: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.) **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 8).

LOPEZ, F. G. Responsabilização e controle social da administração pública brasileira. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.) **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 10). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n 16). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151209_nota_tecnica_cargos_de_confianca_final.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

MARCIAL, E. C. **Análise estratégica**: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva. Brasília: Thesaurus, 2011.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 288 p.

MARTELLO, A.; MATOSO, F. Temer anuncia acordo que suspende dívida dos estados até o fim do ano. **G1**, 21 jun. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/governo-suspende-dividas-de-estados-ate-fim-do-ano-diz-temer.html>.

MINOIS, G. **História do futuro**: dos profetas à prospectiva. São Paulo: Unesp, 2016.

MIRANDA, G. Novo código florestal contribuiu para aumento do desmatamento. **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2016/12/1840178-novo-codigo-florestal-contribuiu-para-aumento-no-desmatamento.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MONTEIRO NETO, A. **Federalismo sem pactuação**: governos estaduais na antessala da federação. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1961).

_____. Governos estaduais no federalismo brasileiro? Capacidades e limitações no cenário atual. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014b.

NÉRI, F. Senado aprova nova divisão do Fundo de Participação dos estados. **G1**, Brasília, 26 jun. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/senado-aprova-nova-divisao-do-fundo-de-participacao-dos-estados.html>.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenaur-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, p. 27-53, 1998.

OLIVEIRA JÚNIOR, A.; GUELLATI, Y. Segurança pública e participação social no Distrito Federal. *In*: OLIVEIRA JÚNIOR, A. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* Programa federal de apoio à gestão urbana municipal: situação e perspectivas. *In*: LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

PESSOA, E. O leviatã em ação: gestão e servidores públicos no Brasil – de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 10). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf>.

PETERSEN, J. L. **Out of the blue**: how to anticipate big future surprises. New York: Madison Books, 1999.

PORTER, M. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. Avaliando o modelo de governança das agências reguladoras. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

SARETTA, C. *et al.* **Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para a concretização do planejamento de longo prazo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão n. 2129). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2129.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SCHWARTZ, P. **The art of long view**: planning the future in an uncertain world. New York: Doubleday, 1996.

SILVA, M. B. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, jul./ago. 2012.

SOARES, W. Conheça o "kit gay" vetado pelo governo federal em 2011. **Nova Escola**, 1 fev. 2015. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/84/conheca-o-kit-gay-vetado-pelo-governo-federal-em-2011>. Acesso em: 10 fev. 2017.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016.

SOUZA, C. H. L. *et al.* **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

UNITED NATIONS. **Report of the special rapporteur on minority issues**. [s.l.]: United Nations, 2017.

VERDÉLIO, A. Relatora da ONU defende diálogo com minorias para definir ações afirmativas. **Agência Brasil EBC**, 24 set. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-09/relatora-da-onu-defende-dialogo-com-minorias-para-definir-acoes>. Acesso em: 15 maio 2016.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). *In*: MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

WEGRZYNOVSKI, R. Agências reguladoras: a regulação está na berlinda. **Desafios do Desenvolvimento**, n. 39, 25 jan. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1175:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 15 maio 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan./dez. 2003.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Instituições parceiras do projeto Brasil 2035

1	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
2	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
3	Associação dos Analistas de Comércio Exterior (AACE)
4	Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea)
5	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)
6	Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp)
7	Banco do Brasil (BB)
8	Banco Central do Brasil (Bacen)
9	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
10	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
11	Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)
12	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
13	Empresa Brasileira e Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
14	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
15	Empresa de Planejamento e Logística (EPL)
16	Escola Superior de Guerra (ESG)
17	Exército Brasileiro – Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)
18	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
19	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
20	Marinha do Brasil – Estado-Maior da Armada (EMA)
21	Ministério da Defesa – Assessoria Especial de Planejamento (Asplan/MD) e Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CAE/EMCFA/MD)
22	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
23	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
24	Museu do Amanhã
25	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
26	Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ)
27	Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (Ippri/Unesp)
28	Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP)

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)
Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Felipe de Oliveira Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765