

# POLÍTICA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: TENSÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Embora amostral e não exaustivo, os artigos contidos neste Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi) fornecem um panorama rico e instigante acerca das transformações ocorridas na Administração Pública Federal brasileira, sobretudo desde 2003, quando uma coalizão político-partidária de orientação algo mais progressista para os padrões históricos nacionais esteve no comando do Poder Executivo Federal.

Como apontado no artigo 1, é possível extrair desse período um conjunto abrangente e relevante de transformações institucionais, a ponto de poder caracterizá-lo como um sexto momento no percurso histórico brasileiro de construção do seu Estado nacional.<sup>2</sup> Mas, diferentemente dos momentos anteriores, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a *novidade* do período recente, em termos da reestruturação e do modo de funcionamento do aparato estatal, faz-se necessária uma investigação mais amíuê a partir de cada uma das principais dimensões de análise e contextos explicativos por meio dos quais tais transformações se processam.<sup>3</sup>

Desta feita, como síntese do anterior, os resultados parciais da pesquisa ora em curso dão guarida a duas outras hipóteses inicialmente aventadas, a saber:

- a) em uma perspectiva histórica de longa maturação, o momento aqui estudado reforça a ideia do Estado brasileiro como um caso extremo de um *híbrido institucional* em formação. Isso quer dizer que ele não possui – ao menos não ainda, nesse início de século XXI – um traço institucional que seja mais dominante que outro. Daí a dificuldade de caracterizá-lo de forma uníssona, rápida ou fácil, como o debate rasteiro pela grande mídia, por exemplo, quer nos fazer crer que seja possível. Essa situação, na verdade já apontada por estudos anteriores das ciências sociais brasileiras, resulta de um percurso não linear – e na verdade dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. Sucintamente, teríamos tido, no decorrer do longo século republicano brasileiro (1889 a 2016), os seguintes eventos-chave, portadores das características dominantes em cada momento subsequente no tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional: Constituição Federal de 1891; Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) 1938; Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (Decreto-Lei nº 200/1967); Constituição Federal de 1988; Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995.

3. Conforme quadro 1, apresentado no artigo 1, são pelo menos sete as dimensões de análise para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal: *i*) estrutura, organização e marcos legais; *ii*) seleção e formação de pessoal; *iii*) interfaces socioestatais; *iv*) interfaces federativas; *v*) interfaces entre poderes; *vi*) financiamento e gastos públicos; *vii*) planejamento, gestão, regulação e controles burocráticos do Estado. Evidentemente, do ponto de vista metodológico, cada uma delas deve ser desmembrada em suas partes componentes para maior e melhor precisão documental e analítica. Tais dimensões, por sua vez, precisam ser investigadas levando-se em consideração as áreas de atuação programáticas do Estado, recorte este que pode variar imensamente em termos de abrangência e profundidade, a depender do escopo da pesquisa em questão. Por fim, conforme figura 1 do artigo 1, cada item da matriz precisaria ser, idealmente, inserido nos contextos de explicação econômica, social, política e cultural ou simbólica dentro dos quais se manifestam.

ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado. Dito de outra forma: sobreposição e competição de tendências e características dentro de um mesmo período, emitindo sinalizações dúbias sobre a estratégia ou o formato de Estado em construção. Fruto de concepções ideológicas e embates políticos particulares a cada momento histórico, eis a razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Não à toa, portanto, já naquela que será a terceira década do século XXI, o Estado brasileiro carregará em sua *ossatura e modus operandi*, traços patrimonial-oligárquicos, burocrático-weberianos, burocrático-autoritários, democrático-sociais, gerenciais e societais;

- b) a segunda hipótese delinea-se, sobretudo, pela constatação geral extraída dos resultados parciais da pesquisa, e exemplificada nos artigos sequenciados nesta publicação, de que, como dito acima, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a novidade do período recente, neste se teria exacerbado ainda mais o hibridismo institucional estatal por meio do que aqui chamaremos de *pragmatismo como método de governo*. Em linhas gerais, e sem que esta característica tenha sido invenção ou exclusividade dos governos brasileiros recentes, tratar-se-ia da gestão da máquina pública movida à base do binômio *pendência x providência*. Vale dizer: a qualquer pendência ou problema imediato e aparentemente urgente (não confundir com sumo importante!) no cotidiano da gestão, o comando do governo buscava organizar uma força-tarefa específica (via salas de situação ou não!) para a produção de uma providência ou solução também imediata, ao menos na aparência. Deste modo, olhando agora a distância, embora tal estratégia possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acabava por explicitar as contradições históricas do hibridismo institucional brasileiro na condução do Estado e da Administração Pública em nível federal. Disto resulta que, embora haja elementos positivos e inovadores implementados no período recente, a caracterizar mais um momento ou ciclo histórico de reformas do Estado no Brasil, o fato é que não havia clareza suficiente por parte do alto comando desses governos acerca da natureza e da direção das ações em curso, tampouco a sua conformação a um projeto específico de desenvolvimento a ser perseguido.

Embora embrionariamente, é pelas razões apontadas acima, ambas ainda em elaboração pela pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que segue sendo necessária a busca por um entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, determinantes principais, contexto situacional etc. Acreditamos nós que apenas desta maneira será possível oferecer novas e mais promissoras diretrizes de reformas institucionais em cada área de atuação governamental, bem como propostas concretas para a reforma do Estado e da Administração Pública Federal no Brasil. Sempre lembrando, evidentemente, que o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático,

necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional.

Isto posto, para avançar rumo aos objetivos acima, procuramos resumir, a seguir, dois conjuntos de informações extraídas dos artigos anteriores. Por um lado, as que sintetizam os achados de cada texto perante o leque de questões sugeridas no artigo 1, e aqui reorganizadas e reinterpretadas, conforme quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Principais tendências, significados e tensões estruturais das dimensões relevantes de análise para o estudo das transformações da Administração Pública Federal brasileira

Dimensões relevantes de análise na Administração Pública Federal	Questão 1 – tendências recentes <sup>1</sup>	Questão 2 – sentidos e significados <sup>2</sup>	Questão 3 – tensões estruturais <sup>3</sup>
Estrutura organizacional	Crescimento expressivo da estrutura organizacional, desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e do alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a Constituição Federal de 1988.	Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2015, mas com possíveis sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções precípuas) no Brasil contemporâneo?
Ocupação e tendências gerais	Tendências gerais entre 2003 e 2014 implicaram: fortalecimento das atividades de finanças, fiscalização e controle; autonomia gerencial em órgãos da administração indireta; mesas de negociação para a gestão de pessoal; reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes; substituição de pessoal ocupado em atividades-fim via RJU; recomposição de remuneração para carreiras de Estado.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam para: <i>i)</i> recomposição quantitativa e profissionalização de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, e <i>ii)</i> equilíbrio macroeconômico em termos dos gastos com pessoal, diante de agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.	Como adequar os formatos de seleção e formação de quadros permanentes com perfis alinhados à natureza da ocupação pública e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado?
Ocupação de cargos comissionados	Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão brasileiro.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam algo contraditoriamente, para: <i>i)</i> profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6); e <i>ii)</i> grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.	Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da república?
Planejamento governamental	Tendências gerais entre 2003 e 2015 foram de ativismo do planejamento setorial e territorial, com centralização de algumas funções em torno da Casa Civil e da Presidência da República.	Os movimentos convergiram no sentido do esvaziamento da capacidade de coordenação do sistema de planejamento, sem que a coordenação efetiva das várias funcionalidades pudesse ser verificada em outro espaço ou arranjo institucional.	A tensão estrutural está na relação do sistema de planejamento com o núcleo de governo e a respectiva condução da agenda estratégica, que culmina, até o momento, com o esfacelamento do órgão responsável pela coordenação do sistema.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões relevantes de análise na Administração Pública Federal	Questão 1 – tendências recentes <sup>1</sup>	Questão 2 – sentidos e significados <sup>2</sup>	Questão 3 – tensões estruturais <sup>3</sup>
Finanças públicas e gasto financeiro	Crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de <i>superavit</i> fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.	Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observa-se esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia. A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.	Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?
Finanças públicas e gastos reais	Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária perante o ritmo e a intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e 2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.	Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é, na verdade, fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: <i>i)</i> os setores reais da acumulação que os financeiros; e <i>ii)</i> os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos. Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país quanto sobre suas respectivas populações.	Dada a primazia política do tripé macroeconômico para a estabilização monetária (sobre outras alternativas certamente existentes) e a dinâmica estrutural de baixo crescimento que ele engendra, como promover uma reforma tributária que seja, ao mesmo tempo, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos?
Marcos regulatórios	Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do pré-sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.	No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção, pelo governo federal, de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais em um momento em que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.	Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis, estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas?

(Continua)

(Continuação)

Dimensões relevantes de análise na Administração Pública Federal	Questão 1 – tendências recentes <sup>1</sup>	Questão 2 – sentidos e significados <sup>2</sup>	Questão 3 – tensões estruturais <sup>3</sup>
Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais	A articulação de municípios brasileiros, por meio da formação de consórcios, é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a Constituição Federal de 1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107, de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.	Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da Administração Pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na Administração Pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.	Consórcios públicos intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: <i>i</i> ) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal; e <i>ii</i> ) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos. Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro?
Interfaces participativas no âmbito federal	Sobretudo entre 2003 e 2013, o ímpeto participativo implicou criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e sociedade. Conselhos e conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces socioestatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.	Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização. Adicionalmente, a produção das lógicas de representação geraram desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos. Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então.	Como aprimorar e avançar na gestão das interfaces socioestatais, levando em consideração as tendências dos últimos quinze anos, que se manifestam em expansão setorial e burocratização da participação social, com explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades?
Controle interno da União	Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe destacar: <i>i</i> ) a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada ministério); e <i>ii</i> ) a Lei nº 10.683/2003, que consolidou a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, situada acima dos demais ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando, em um corpo único, a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União.	Mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, para outro, centralizado em uma unidade externa aos órgãos setoriais, de forma a compor um sistema de controle. Expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípuas: prevenção, detecção e punição da corrupção.	Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi se institucionalizando e empoderando-se no Brasil em anos recentes, <i>vis-à-vis</i> outras funções tecnopolíticas importantes de governo (tais como a arrecadação tributária, o planejamento e a gestão pública, a orçamentação e a participação social), como doravante reequilibrar o seu peso relativo, dentro dos processos de prevenção, detecção e punição da corrupção, ao mesmo tempo em que preserva e aprimora os objetivos republicanos e democráticos de mais e melhor transparência, responsabilização e controle social público dos atos e das intenções de governo?

Fonte: Cardoso Jr. (2015).

Elaboração do autor.

Notas metodológicas: <sup>1</sup> Questão 1 (tendências recentes): que peso e papel parece ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do quadro 1 (introdução) no processo de transformações da Administração Pública Federal brasileira entre 2003 e o final do governo Dilma, em 2014?

<sup>2</sup> Questão 2 (sentidos e significados): olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por quê?

<sup>3</sup> Questão 3 (tensões estruturais): em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas no curto, médio e longo prazos?

De outro lado, uma primeira tentativa de síntese e interpretação geral acerca das tensões estruturais das políticas públicas federais brasileiras, em sintonia com os conteúdos do quadro 1 e da figura 1, antecipados já no artigo 1.

## QUADRO 2

## Grandes áreas programáticas de atuação estatal e as suas macrotensões estruturais

Grandes áreas de atuação estatal	Tensão estrutural dominante	Significado geral
Proteção social, direitos e oportunidades	Universalização x privatização	Desde a Constituição Federal de 1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e, paulatinamente, observa-se o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada. Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.
Infraestrutura econômica, social e urbana	Universalização x acumulação	Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna) têm convivido com: <i>i</i> ) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações); e <i>ii</i> ) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e temporal dos empreendimentos dessa natureza.
Inovação, produção e proteção ambiental	Institucionalização x compensação	Desde a Constituição Federal de 1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o governo Collor, depois pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o governo FHC, e, finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos governos Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental têm-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados. A um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial quanto temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e da dinâmica capitalista dominante em curso.
Soberania, defesa e território	Institucionalização x descontinuidades	Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: <i>i</i> ) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e alta no cenário internacional; <i>ii</i> ) reequipar as Forças Armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e <i>iii</i> ) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.

Fonte: Cardoso Jr. (2015).

Elaboração do autor.

Obs. metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em quatro grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em dez áreas programáticas da atuação estatal recente, ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) quatro grandes áreas de políticas públicas: políticas sociais; políticas de soberania, território e defesa; políticas de infraestrutura; e políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental); b) dez áreas programáticas: seguridade social ampliada; direitos humanos e segurança pública; educação, esportes e cultura; soberania e território; política econômica e gestão pública; planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; mobilidade urbana e transporte; desenvolvimento produtivo com inovação; desenvolvimento produtivo com sustentabilidade; e c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

## 2 CONSIDERAÇÕES FINAIS: BASES PARA UM ESTADO ATIVO E CAPAZ

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pela figura 1 – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, no qual o planejamento estratégico governamental de índole e orientação pública aparece como parte integrante, indissociável e intransferível do próprio processo de governar.

FIGURA 1  
Princípios gerais para uma reforma do Estado no Brasil no século XXI

<p><b>Mais república</b></p> <p>Esfera pública, interesse geral, bem comum</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mais transparência: dos processos decisórios, dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas;</li> <li>• mais controle social: sobre os Três Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e sobre os meios de comunicação (públicos e privados).</li> </ul>
<p><b>Mais democracia</b></p> <p>Representação, participação, deliberação e controle social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mais representatividade: reforma política;</li> <li>• mais participação: conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho;</li> <li>• mais deliberação: referendos, plebiscitos, iniciativas populares;</li> <li>• mais esfera pública: controle social.</li> </ul>
<p><b>Mais desenvolvimento</b></p> <p>Estado capaz e proativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserção internacional soberana;</li> <li>• macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda;</li> <li>• estrutura tecnoproductiva avançada e regionalmente integrada;</li> <li>• infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade);</li> <li>• sustentabilidade produtiva, ambiental e humana;</li> <li>• proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades;</li> <li>• fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.</li> </ul>

Fonte: Cardoso Jr. (2015).  
Elaboração do autor.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito. São elas:

- a **reforma tributária e fiscal**: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos;
- a **revolução técnico-científica-produtiva**: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos;
- a **refundação dos Poderes Legislativo e Judiciário**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça;
- a **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

É essa a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por esta pesquisa, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

## REFERÊNCIA

CARDOSO JR., J. C. Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015. v. 4.