CAPÍTULO 13

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E APARATO BUROCRÁTICO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: DISJUNTIVAS CRÍTICAS E BAIXO DESEMPENHO INSTITUCIONAL – QUESTÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA E INTERVENÇÃO[1]

José Celso Cardoso Junior[2]
Eugênio A. Vilela dos Santos[3]

> Deveria ser possível preparar e selecionar funcionários sem privá-los de iniciativa e de capacidade inventiva, uma vez investidos da segurança de seu cargo. O funcionalismo público que não prepara sua própria *intelligentsia* se derrota a si mesmo no longo prazo.
>
> Karl Mannheim[4]

1 INTRODUÇÃO

Como os demais capítulos deste livro também o demonstram, não há dúvida de que a relação entre planejamento e burocracia é tema complexo, carregado de nuances de natureza técnica e política, os quais se manifestam tanto em termos concretos no cotidiano da gestão pública como em termos simbólicos no imaginário coletivo.

De um lado, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico tanto em nível organizacional, nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorre, sobretudo, de um imperativo da necessidade, vale dizer: da imensa heterogeneidade estrutural e da crescente complexificação das sociedades contemporâneas, fatos aos quais se somam uma notória insuficiência e parcos resultados das ações estatais na maioria dos países.

---

1. Os autores agradecem a paciência, os valiosos comentários e as valiosas sugestões de Roberto Pires a versões anteriores deste documento, isentando-o evidentemente por erros e omissões remanescentes. Ademais, os autores esclarecem que, embora o texto reflita experiências e vivências profissionais em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público, são os únicos responsáveis pelos conteúdos aqui explicitados.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Analista de planejamento e orçamento do governo federal.

4. Mannheim, K. *Sociologia da cultura*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974. p. 136.

De outra parte, a defesa que a burocracia especializada faz do primado da técnica (supostamente neutra e racional) sobre a política (considerada sempre irracional e enviesada), esconde a dificuldade prática de organizar, pactuar e implementar um conjunto de escolhas que distribuam poder em um ambiente com desigualdades tão institucionalizadas e arraigadas como no Brasil.

Nesse cenário, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: "todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!"; de outro, que: "ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!".

Em suma, a situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações anteriores sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três dessas explicações especialmente relevantes, conforme a seguir descrito.

1) Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (Cardoso Junior, 2015).

2) Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (Braga, 1993; 1997; Massoneto, 2006).

3) Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político (Cardoso Junior e Matos, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões descritas anteriormente, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o *nível de institucionalização* da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos.

Por nível de institucionalização, queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. Em especial: *i*) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função; *ii*) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e *iii*) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Apesar da definição citada, alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, *mais ou menos institucionalização*, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal como se viabiliza como parte precípua dos processos e das capacidades de governo.[5]

Dessa feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de *institucionalização* – pouco adequada e de descrédito, manifestada no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro – pode ser observada é pelo que neste texto chamaremos de *disjuntivas críticas* dessa função.

Por disjuntivas críticas no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e, às vezes, trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública.[6]

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

---

5. Daí a relevância, por exemplo, de confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebe-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente as demais funções citadas.

6. Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida por Bourdieu (1996; 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta ótica, embora de maneira não tão explícita, por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que, por vezes, mascaram e, por outras, desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como citado anteriormente, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial, repisando: *i*) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; *ii*) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e *iii*) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Dito isso, o propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais e comportamentais da burocracia de planejamento do Poder Executivo federal, com vistas a: *i*) ampliar a compreensão das relações que envolvem política e burocracia nesta área específica de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; *ii*) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento da burocracia e das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade planejadora; e *iii*) iniciar a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de *intervenção* direta com vistas à ampliação da capacidade de atuação do Estado.[7]

Por fim, a conclusão apontará para lacunas e caminhos de pesquisa em torno dos mecanismos que organizam a burocracia de planejamento, com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, regulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

7. Como se trata de um texto exploratório e centrado em uma dimensão ausente ou pouquíssima estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências profissionais dos autores com as tais disjuntivas críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

2 MAPA DAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS: SENTIDOS E SIGNIFICADOS

Nesta seção, buscamos identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais dos autores em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão distorcida por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo ambos intrínsecos à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Mas isso certamente ocorre pelo fato de – *é a nossa hipótese* – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se, na verdade, uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, ainda que apresentando resultados gerais pífios[8] para o país. De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a CF/1988 fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros.

8. Tal afirmação se refere à deterioração de resultados econômicos e sociais no período, bem como a escolhas institucionais que diminuíram a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Belluzzo e Almeida (2002) e Cardoso Junior (2013) discutem esse período e suas consequências.

Para organizar este texto, portanto, outra decisão metodológica foi avaliar as disjuntivas críticas à luz de um instrumento – o PPA – que permite observar como as categorias de análise se comportam no cotidiano da administração pública federal. Para tanto, recorremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema,[9] além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por sua vez, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que para identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (analista de planejamento e orçamento – APO), finanças e controle (analista de finanças e controle – AFC), gestão governamental (especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG) e pesquisa e avaliação (técnico de planejamento pesquisa – TPP), entre outras.[10]

Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as disjuntivas críticas tenham contornos tão estereotipados no dia a dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão.[11]

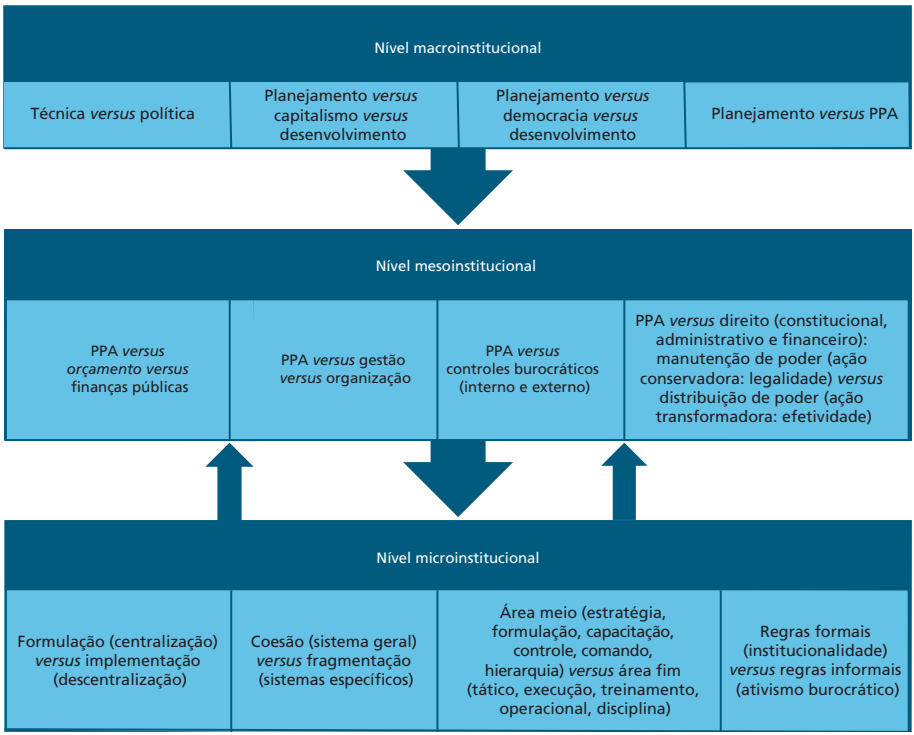
Dessa feita, a figura 1 procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, e as subseções, adiante, buscam descrevê-las de forma resumida, como uma primeira e necessária aproximação ao tema.

9. Em particular, relembra-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo Ipea, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), nesta última por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.

10. Além dessas, Pagnussat (2015) também considera as carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS), analista de infraestrutura (AIE) e analista de tecnologia da informação (ATI) como parte integrante do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, neste início de milênio. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e os cargos do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das agências reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e pela consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as citadas anteriormente são, sem dúvida, as mais diretamente responsáveis por estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

11. Para uma discussão sobre essa categoria analítica, ver Lotta, Pires e Oliveira (2015) e Freire, Viana e Palotti (2015).

FIGURA 1
Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Elaboração dos autores.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar, de maneira profunda, de todas as disjuntivas tais quais elencadas anteriormente.[12] Mas é possível ilustrar, de modo agregado, algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, é relevante destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e microinstitucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura 1 ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, desse modo, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme a figura 1, a saber: *i*) nível macroinstitucional; *ii*) nível mesoinstitucional; e *iii*) nível microinstitucional.

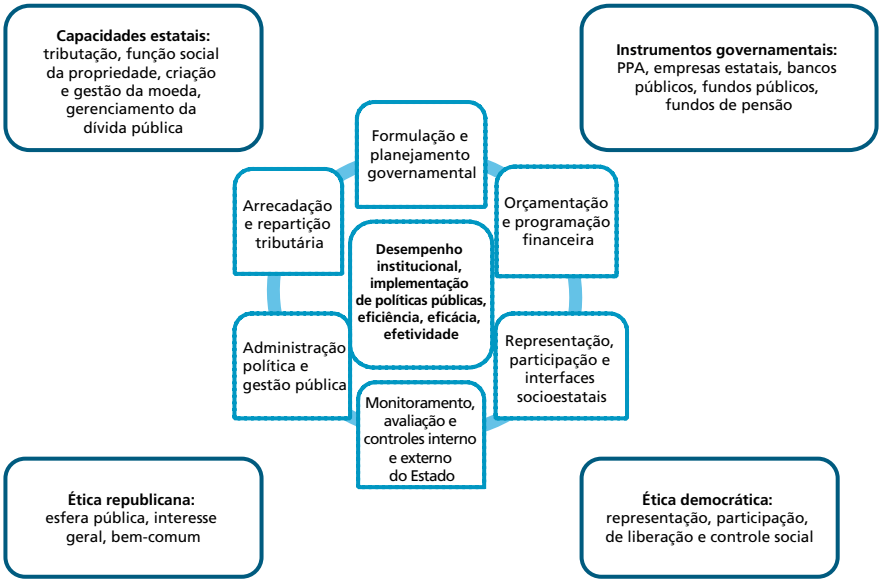
12. Por isso, para uma visão mais ampla acerca das disjuntivas sugeridas pela figura 1, veja-se a versão ampliada deste texto no formato Texto para Discussão, Ipea 2018, no prelo.

2.1 Nível macroinstitucional

Este nível refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e o papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional, assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macrofunção governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF/1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na CF/1988 (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte de normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação)[13] responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação,[14] cuja figura 2 procura representar.

FIGURA 2
Visão aproximada das capacidades estatais, instrumentos governamentais e dimensões organizativas do circuito de políticas públicas – Brasil (2015)



Elaboração dos autores.

13. Ver nota de rodapé nº 12.
14. Para uma descrição e qualificação de cada uma dessas fases, ver Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Dado o escopo deste texto, explicitaremos, adiante, apenas as problemáticas contidas na primeira das disjuntivas críticas de nível macroinstitucional.

2.1.1 Técnica *versus* política

A disjuntiva (alguns dirão dicotomia) mais célebre dentro dos estudos de governo é a que contrapõe as dimensões técnica e política do ato e do processo de governar.[15] Aos que argumentam em prol da primazia da técnica e acreditam ser exequível uma gestão ou administração pública de tipo gerencial, baseada sobremaneira na racionalidade instrumental do poder público, contrapõem-se os que julgam ser eminentemente política a natureza dos problemas, das soluções e – portanto – da condução cotidiana da gestão ou administração pública.

Contra ambas as posições, e pensando explicitamente na função planejamento governamental, ainda mais em contextos que se pretendem republicano (no que diz respeito à forma de organização e ao funcionamento do Estado) e democrático (no que se refere aos processos essencialmente políticos de explicitação e representação de interesses e políticas públicas no interior do Estado), argumentamos no sentido óbvio de dizer que ambas as dimensões são necessariamente inseparáveis dos atos e dos processos de planejar e governar.

Em uma leitura mais direta, a técnica sem a política significa algo como a gestão cotidiana da máquina pública sem um plano que a oriente estrategicamente. A política sem a técnica significa algo como um plano estratégico sem a capacidade tática e operacional de ser implementado. No entanto, uma análise mais profunda revela que técnicos podem veicular a sua visão política dependendo da forma como constroem e operam os instrumentos. Nesses casos, quando a técnica toma o lugar da política, opera a instrumentalização da função como um fim em si mesmo.[16] Além disso, eventuais excessos políticos da burocracia diminuem o grau de confiança necessário para que haja acordo político para institucionalizar os instrumentos, dotando-os do poder necessário para que funcionem melhor.

Isso posto, tal disjuntiva pode ser visualizada, entre outros tantos exemplos possíveis, a partir do processo quadrienal de elaboração do PPA. Como se sabe, desde a CF/1988, cada governo eleito tem por missão constitucional elaborar e submeter ao Congresso Nacional, ao fim de seu primeiro ano, o plano de governo para os próximos quatro anos de mandato.

---

15. Para essa, no que toca ao tema do planejamento de modo geral, ver Moretti (2012) e Lima (2013), neste segundo caso, para uma interessante discussão sobre a disjuntiva técnica *versus* política aplicada ao caso da assessoria econômica e de planejamento do segundo governo Vargas, entre 1951 e 1954.

16. Sobre o espaço da política na gestão pública, ver Garnier (2004); e sobre o espaço da racionalidade burocrática, ver Weber ([s.d.]). Para uma discussão aprofundada sobre a política da burocracia, ver Peters (1999); e para uma crítica envolvendo a crise de legitimidade da burocracia, ver Castelo Branco (2016).

Em termos formais, o PPA precisa estar organizado segundo as categorias e os atributos que a cada momento vão-se constituindo burocraticamente como parte da estrutura das políticas públicas e dos processos administrativos de organização e funcionamento de tais políticas. Neste momento, evidencia-se a disjuntiva entre técnica e política, pois ao governo eleito importa formatar o PPA (e as políticas públicas a ele referenciadas) segundo as prioridades estratégicas com as quais, em parte, disputou e venceu as eleições. Sob essa perspectiva, o PPA deveria ser apenas o instrumento legal por meio do qual a face política do governo eleito seria apresentada ao Congresso Nacional e à sociedade, vale dizer, o plano de governo democraticamente consagrado pela maioria.

Mas do ponto de vista dos aparatos burocráticos de Estado envolvidos com o PPA, este deveria ser preservado, resguardado, e no limite, blindado da influência política (externa e coercitiva) que, eventualmente, governos lhe queiram impingir a cada quatro anos. Do ponto de vista burocrático, a governo nenhum caberia zerar o PPA para fazer ou refazer as suas apostas; haveria um leque de políticas públicas e processos de governo já estabelecidos que precisariam ser mantidos, a ponto de a burocracia valer-se corriqueiramente do argumento de que tais políticas e processos já possuem sua racionalidade estabelecida (em termos de eficácia e efetividade), bastando a sempre renovada ênfase na eficiência (fazer mais do mesmo com menos recursos disponíveis) para que as coisas aconteçam.

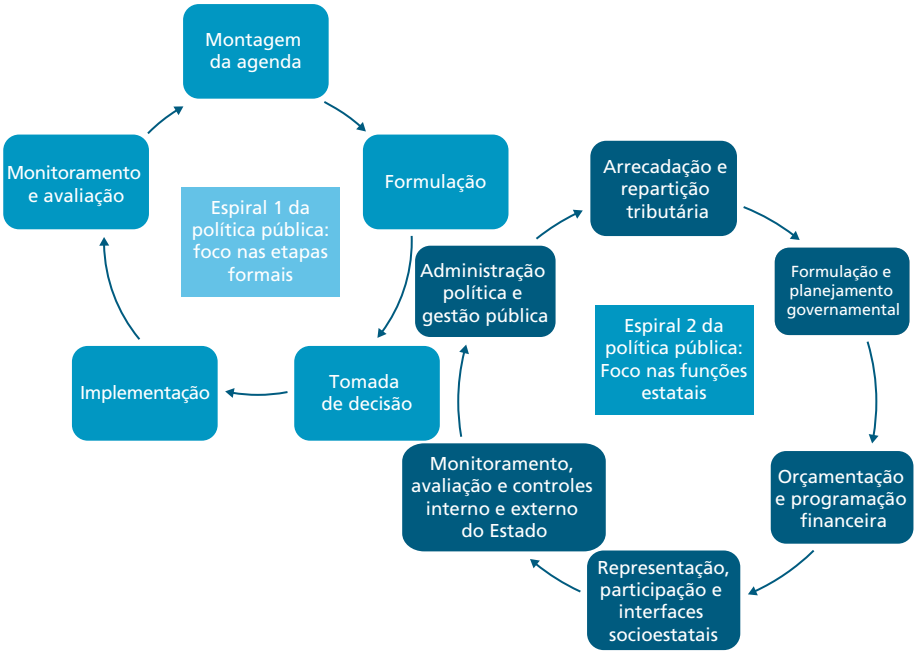
É claro que entre os dois extremos há infinitas combinações e arranjos possíveis, e entre ambos efetivamente se realiza e se resolve a disputa entre técnica e política. O desafio, portanto, é encontrar a faixa de equilíbrio – ainda que intrinsecamente instável – que melhor compatibiliza no tempo as necessidades e as capacidades políticas de governo com os requerimentos técnicos indispensáveis à boa governança da função planejadora.

2.2 Nível mesoinstitucional

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras, posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado. Duas formas complementares de ver essas relações estão representadas na figura 3 a seguir.

FIGURA 3
Visão aproximada das etapas formais e funções típicas do circuito de políticas públicas – Brasil (2015)



Elaboração dos autores.

Assim, para efeitos deste texto, exemplificaremos as disjuntivas críticas ao nível mesoinstitucional por meio da relação entre PPA, orçamento e finanças públicas no âmbito federal brasileiro.

2.2.1 PPA *versus* orçamento *versus* finanças públicas

Talvez a mais crítica das disjuntivas seja essa que relaciona (melhor seria dizer: *congestiona*) PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF-2000 (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).[17]

17. Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos já citados de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1) Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.

2) Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).

3) Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via sistemas Siafi-Sidor).

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota.

4) A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o consequente *impeachment* do presidente.

5) O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.

6) A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):

   a) a manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e

   b) a geração de *superavits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:

- privatização de ativos estatais;
- reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
- criação, aumento e centralização de tributos junto ao Poder Executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
- aprovação da LRF em 2000, visando, sobretudo, ao estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, ao enquadramento fiscal e financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública; e
- instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superavits* fiscais primários.[18]

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (Braga, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de se estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro plano a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país. Já do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais positivos de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988 não encontraram condições propícias para se realizar.

18. Quase como corolário dos aspectos anteriores, mencione-se a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 que institui um teto de gastos para as despesas primárias da União.

De acordo com o primeiro, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização, de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtar o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, visto que, no seu primeiro ano de exercício, cada governo eleito teria que formular o seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo em que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para elaboração e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal.

Em segundo lugar, o mesmo desejo anterior, de ver doravante alargada a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (via representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do PPA – quadrienalmente –, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – estas duas, anualmente –, cujas dinâmicas e cujos determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instituto e outro, jamais tiveram, ainda mais nas condições cotidianas de funcionamento da máquina pública antes narradas, condições plenas de se estabelecerem, levando, na verdade, a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de elaboração e relacionamento entre LDO e LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (Santos, Ventura e Neto, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que, agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país, passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA.

Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos se refere ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de *integração plano – orçamento*. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF/1988 sugere que haja uma correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano.

Nessa perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública *vis-à-vis* a composição do gasto público total, de modo que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e as possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,[19] e não apenas com o conceito e as possibilidades restritas do orçamento geral propriamente dito.

Ou seja, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *deficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós, equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.[20]

Entre 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e

19. Isso é, com os conceitos de *finanças funcionais* (Conceição e Conceição, 2015) ou *finanças desenvolvimentistas* (Fórum 21 *et al*., 2016).

20. Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira, isto é: Poder Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público, ver Arantes *et al*. (2010); e, especificamente, sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al*. (2016).

metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e anteriormente apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de alargamento conceitual e operativo das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado (Conceição e Conceição, 2015).

Isso se deu por meio de uma utilização mais intensiva das *fontes não orçamentárias* de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público (que na prática é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível), via maior protagonismo dos bancos públicos (BNDES, BB, Caixa Econômica Federal – Caixa, Banco do Nordeste – BNB e Banco da Amazônia – BASA), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobras etc.), dos fundos públicos (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; fundos setoriais operados pela Empresa Brasileira de Inovação e Pesquisa – FINEP, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES etc.) e mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de uma massa de renda de origem pública e por isso podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado (Cardoso Junior, Pinto e Linhares, 2013).

Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

Para tanto, é preciso que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e dos programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de estimular que os horizontes temporais das diversas políticas e dos diversos programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA.[21] Com isso, todos os planos setoriais, considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As atividades de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso (Cardoso Junior, 2015).

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e *ii*) é necessário aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão, ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade (Cardoso Junior, 2015).

2.3 Nível microinstitucional

Quando finalmente migramos das disjuntivas críticas entre os níveis macro e mesoinstitucionais para o nível aqui considerado microinstitucional do aparelho administrativo de Estado, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados.

Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Dessa forma, à luz da figura 1 e embora cientes da importância desse nível microinstitucional para a composição dos argumentos gerais deste texto, em vez de detalhar as especificidades de cada uma dessas disjuntivas de cunho tático-operacional, vamos tentar situá-las e explicá-las a partir de algumas questões comuns que podem ser observadas desde o plano mesoinstitucional.

Para tanto, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas,

21. Algo na linha do que havia sido implementado no PPA 2012-2015, por exemplo, com o Plano Nacional de Educação, entre outras políticas relevantes.

por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo, os atores de médio escalão a se posicionarem e disputarem em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e nas responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; e estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Como síntese, portanto, dessas disputas e desses conflitos do cotidiano, revela-se na prática a grande disjuntiva de poder associada à burocracia de planejamento governamental no Brasil.[22] De um lado, postura e atitudes que buscam, por meio do manuseio material e simbólico de normas, estruturas, processos, instrumentos e produtos da ação burocrática, a manutenção de espaços próprios de poder, consagrados em um tipo de ação corporativa e conservadora, que é, por isso mesmo, legalista, fiscalista, gerencialista e procedimentalista frente às opções de manuseio dos recursos de poder dessa burocracia.

De outro lado, postura e atitudes que intentam a distribuição de poder do Estado, ou melhor, a distribuição dos poderes concretos presentes nos diversos aparelhos do Estado, em termos de recursos normativos, financeiros, tecnológicos e humanos, mas também simbólicos e operativos, para atores e instâncias da administração pública (e da própria sociedade) que, por meio de tais empoderamentos, buscam um tipo de ação transformadora dos processos governativos de modo geral, bem como da própria realidade ao fim e ao cabo. Tanto da realidade final com a qual se defrontam as políticas públicas como da própria realidade de funcionamento da burocracia supostamente existente e organizada para perseguir a efetividade da ação estatal.

Entre tais extremos de possibilidades materiais e simbólicas, é possível identificar três perfis caricatos de atuação junto aos servidores do planejamento governamental brasileiro.[23] São eles: *i*) o alienado; *ii*) o resignado; e *iii*) o indignado. Desde logo, todos tomados do ponto de vista institucional e não necessariamente psicológico e individual,[24] e todos derivados ou de entrevistas e relatos

22. Alguns casos concretos e emblemáticos podem ser vistos nos seguintes trabalhos: Gouvêa (1994); Gaetani ([s.d.]); D'Araújo (2009); Cruz (2010); Cardoso Junior e Matos (2011); Castilho, Lima e Teixeira (2014); Kluger (2015); e Cunha (2017).

23. Lançamos mão do recurso da caricatura para moldar essa classificação porque elas enfatizam características peculiares do corpo burocrático. Em termos artísticos, a caricatura é um recurso que deforma a imagem tal como se a vê para ressaltar ou destacar certos aspectos das referidas características. Caso fossem tomadas sem a caricatura, as classificações aqui propostas poderiam ser injustas ou agressivas com os indivíduos, algo certamente oposto a nossos objetivos.

24. Quando dizemos que a perspectiva da classificação é institucional e não individual, estamos nos referindo ao poder que as organizações exercem na moldagem sobre (ou influência no) comportamento das pessoas, fenômeno relacionado com a criação e o desenvolvimento de *ethos* organizacionais específicos ao longo do tempo.

semiestruturados para pesquisas específicas, ou da mera observação participante dos autores ao longo de seus itinerários profissionais.[25]

A *alienação institucional* diz respeito ao horizonte estreito com o qual vários profissionais enxergam a atividade de planejamento estratégico governamental. Ou seja, por tomarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam burocratizando-a no cotidiano da gestão pública e a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais de governo. Estes servidores e dirigentes não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

A *resignação institucional* refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns outros servidores e dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de planejamento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada em âmbito governamental, que o esforço institucional exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora enxerguem os fins últimos desta atividade, ligados a aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à própria efetividade destas, essas pessoas consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucionais necessárias a seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da *alienação*, seja pela via da *resignação*, a tendência de parte significativa dos quadros burocráticos do planejamento e altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possam frutificar, a maioria das tentativas de melhor estruturação e institucionalização da atividade de planejamento governamental.

Por fim, em termos menos expressivo, mas não menos importante, há a *indignação institucional.* Esta se caracteriza pela minoria de servidores e dirigentes públicos que, cônscios do potencial e ao mesmo tempo dos limites da atividade planejadora, empenham-se em buscar, pelo convencimento, pela persistência e persuasão, e a despeito em geral das más práticas e parcos recursos disponíveis, soluções e caminhos institucionais e organizacionais, técnicos e políticos, que apontem para melhorias, ainda que incrementais, seja nos processos, seja nos produtos imediatos da atividade de planejamento governamental.

Fugindo dos estereótipos caricatos da alienação e da resignação institucionais, os indignados muitas vezes são capazes de engendrar inovações administrativas,

25. Ver referências bibliográficas da nota de rodapé nº 22.

criar novas rotinas de trabalho, agregar capacidades e conferir sentido coletivo a esforços individuais muitas vezes dispersos. Porém, como lutam contra a corrente dominante, tendem a ser mais combatidos pelo *status quo* que estimulados. Não por outra razão, esse cenário torna ainda mais difícil a seleção e a preparação de servidores perfilados ao espírito público e à razão de Estado, sobretudo daqueles dotados de maior iniciativa, criatividade e capacidade propositiva/resolutiva a serviço do bem-estar social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, foi feito um esforço inicial de identificação e uma breve caracterização de alguns problemas e algumas questões concernentes ao tema do planejamento governamental, particularmente centrados no PPA, e seus aparatos burocráticos próprios, os quais consideramos cruciais para a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de intervenção direta com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

Para tanto, registraram-se extensas, mas necessárias, referências e bibliografia complementar que dialogam com as problemáticas trazidas pelo texto. Além de servir como ponto de partida para aprimoramentos ulteriores, tais referências nos mostram que já há alguma reflexão crítica (e em vários casos, propositiva) sobre a dimensão burocrática do planejamento, em várias de suas dimensões.

Por sua vez, e essa talvez seja a má notícia, essa referência toda, e os achados que dela se podem extrair, não estão até o momento alinhavados de forma consciente ou consistente, a permitir a identificação e a superação dos principais entraves ao planejamento governamental no Brasil. Nem tampouco estão organizados de modo a permitir uma discussão mais qualificada sobre o assunto nos diversos espaços de governo, cursos universitários e em escolas de governo afeitos aos temas do planejamento, da gestão e demais instituições necessárias para incrementar a capacidade de governar para o desenvolvimento nacional na contemporaneidade.

Dessa maneira, talvez seja possível dizer que um primeiro e modesto passo tenha sido dado aqui neste texto. Se, por um lado, ele falha em fornecer uma visão orgânica de conjunto sobre os temas tratados, por outro, este talvez seja o seu mérito. Ao organizar as temáticas principais em torno da ideia de *disjuntivas críticas* da função planejamento, ele deixa claro não apenas a amplitude de questões atinentes ao tema central como também a complexidade de cada uma delas para uma compreensão mais ampla e qualificada sobre o tema. Por isso, para avançar desde esse ponto, é preciso apontar para algumas dimensões transversais aos tópicos tratados no texto e que, na visão dos autores, merecem especial atenção para um possível e necessário esforço subsequente de aprimoramento desta pesquisa.

A princípio, é preciso situar a discussão particular sobre a burocracia de planejamento no percurso mais geral de discussão a respeito da montagem da burocracia pública no Brasil. Em consonância com trabalhos anteriores, tais como em Abrucio e Pedroti (2010), Loureiro, Olivieri e Martes (2010), Pessoa (2013) e Pagnussat (2015), é preciso aprofundar o entendimento de qual é, ou deveria ser, em termos do tipo e da quantidade de carreiras que abarca, o escopo correto da burocracia de planejamento no país, bem como entender melhor como se deu a sua montagem histórica e porque ela tem, ou não tem, o perfil e os atributos necessários ao desempenho dessa função.

Em segundo lugar, é preciso fazer a conexão entre o tópico anterior e o processo tecnopolítico de constituição de capacidades estatais para o desenvolvimento. Tal como em trabalhos capitaneados por Gomide e Pires (2014), busca-se situar a contribuição específica do planejamento governamental nos arranjos institucionais, processos, percursos e produtos de governo que explicam as razões de sucesso (ou fracasso) de cada uma das políticas públicas – tanto quando consideradas em si mesmas, quer dizer, dentro do seu campo próprio como área de atuação programática do Estado, como quando consideradas em termos de sua contribuição específica ao escopo mais amplo do desenvolvimento nacional.

Por fim, mas não menos importante, e evidentemente sem esgotar o leque de questões em aberto, é preciso avançar no debate que busca compatibilizar planejamento com democracia na contemporaneidade. Tanto em Grau (2004; 2016) como em Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015), entre tantas outras referências possíveis, nota-se um esforço teórico e histórico em demonstrar que democracia e planejamento, como métodos de governo, são não apenas uma combinação possível como necessária aos desafios de legitimidade e de efetividade do desenvolvimento na maior parte dos lugares. Mas permanece em aberto, todavia, a lacuna de como construir um consenso político que envolva governantes, dirigentes e a própria sociedade acerca dessa viabilidade histórica.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; PEDROTI, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ARANTES, R. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida**: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Campinas: IE-Unicamp, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. O Estado e o desenvolvimento no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CASTELO BRANCO, P. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 47-77, 2016.

CASTILHO, S.; LIMA, A.; TEIXEIRA, C. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder**: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, B. Q. **Os regulócratas**: características corpovativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

D'ARAÚJO, M. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

FÓRUM 21. *et al*. **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. *In*: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

GAETANI, F. **O mundo dos setorialistas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**: como apoiar Cosme (SOF), Damião (SPI) e seus companheiros de aventuras? Brasília: [s.d.]. Mimeografado.

GARNIER, L. El espacio de la política en la Gestión Pública. *In*: GRAU, N. *et al*. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOUVEA, G. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, N. La democratización de la Administración Pública: los mitos a vencer. *In*: GRAU, N. *et al*. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

_____. O que tem acontecido com o público nos últimos trinta anos: balanço e perspectivas. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

KLUGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015.

LIMA, M. C. (Org.). **Os boêmios cívicos**: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de Políticas Públicas. *In*: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. Burocracias, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R. *et al*. Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

PESSOA, E. O leviatã em ação: gestão e servidores públicos no Brasil – de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

PETERS, G. B. **La política de la burocracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

SANTOS, E. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

WEBER, M. **O que é a burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, [s.d.].

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERCOVICI, G. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. *In*: NETO, C. P. *et al*. (Orgs.). **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003.

BERCOVICI, G. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

CONCEIÇÃO TAVARES, M. O planejamento em economias mistas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADES. Brasília, Distrito Federal, 1998. **Anais**... Brasília: Ipea; Cendec, 1988.

COUTO, J.; SOARES, J. **Gabinete de crises**: Fernando Henrique, Lula e Dilma. Campinas: Ed. Facamp, 2013.

DROR, Y. **A capacidade para governar**. São Paulo: Ed. Fundap, 1999.

FIANNI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimen**to: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

FILHO, V. **Presidentes fortes e presidência fraca**: a expansão do poder executivo e a organização da presidência da república no Brasil (1930-1989). Curitiba: Appris, 2016.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

GROSSI, P. **La primera lección de derecho**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.

HERRLEIN JÚNIOR, R. A construção de um Estado Democrático para o desenvolvimento no século XXI. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAMEIRÃO, C. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária: 1995-2010. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LASCOUMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LOPES, J. **A invasão do direito**: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

MANNHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.

_____. **Sociologia da cultura**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974.

MATUS, C. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: Ed. Fundap, 2000.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2008.

PEREIRA, C. *et al*. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

PIERRE, J. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

PIRES, R. R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Dilemas entre controle e autonomia de gestão: alternativas e possibilidades de superação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

PRATS i CATALÁ, J. **De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanzalas**: transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: Enap, 2005.

PRATS i CATALÁ, J.; VILLORIA, M. El apoyo al alto gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

REIS, S. R. G. **Evolução do controle interno no Poder Executivo federal brasileiro**: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

SCHNEIDER, B. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

SINGER, P. Perspectivas do planejamento além da experiência capitalista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADES. Brasília, Distrito Federal, 1998. **Anais**... Brasília: Ipea-Cendec, 1988.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

TORO, J. C. F. Consideraciones para fortalecer el alto gobierno en Iberoamérica. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.