

OUSADIA E TRANSFORMAÇÃO: PROPOSTA PARA REMONTAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO¹

José Celso Cardoso Junior²

Leandro Freitas Couto³

Ronaldo Coutinho Garcia⁴

1 INTRODUÇÃO

Este texto é uma versão resumida e atualizada de outros documentos que, há vários anos, no âmbito do Ipea, vêm sendo produzidos, de modo individual ou coletivo, pelos autores desta versão.

Em comum, esses trabalhos apontam a necessidade, cada vez mais imperiosa, de se conferir centralidade política e capacidade institucional à função planejamento, caso contrário, o próprio processo de governar estará em risco no governo Lula (2023-2026). Apesar de a função planejamento constar dos arranjos institucionais do que passou a ser chamado de centro de governo, destacamos aqui que a centralidade política e a capacidade estatal de planejamento superam o conceito de centro ou núcleo de governo, basicamente, por duas razões.

A primeira delas é que, ao contrário da ideia de ativismo presente na tradição e em teorias de planejamento governamental, a ideia de centro de governo possui implicitamente uma visão estática ou acomodatória do processo de governar. Isso porque, tendo se desenvolvido, conceitualmente, ao longo das últimas duas décadas, a partir de estudos realizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a ideia de centro de governo remete não tanto às transformações necessárias no arranjo central do Poder Executivo, responsáveis pela coordenação e execução das políticas públicas, mas sobretudo a um conjunto de procedimentos de gestão que, aplicados de forma racional (eficiente e eficaz) na interação entre determinados órgãos considerados essenciais ao centro de governo, fariam aumentar a capacidade e a qualidade do processo de governar, tanto do ponto de vista da interlocução política como da coordenação das políticas públicas.

Daí o caráter estático ou acomodatório que a ideia de centro de governo traz consigo. Em vez de concebido como um arranjo institucional dinâmico ou maleável às necessidades do momento situacional do país e do tamanho da ambição transformadora do projeto político vencedor das eleições, o centro de governo, tal qual vem sendo defendido pelos governos brasileiros recentes e por organismos autointeressados – como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a própria OCDE etc. –, representa mais um modismo gerencialista e um arranjo formal de empoderamento adicional dessas organizações, com baixa possibilidade, de fato, de incrementar a capacidade de governo diante do mundo de problemas complexos da atualidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art11>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Analista de planejamento e orçamento na Diest/Ipea.

4. Servidor aposentado do Ipea.

A segunda das razões pelas quais o planejamento supera a noção de centro de governo é que, historicamente, foi a função planejamento governamental estratégico que, dotada de centralidade política e capacidade institucional, no Brasil e alhures, conseguiu de fato promover transformações na estrutura de Estado, no arco de políticas públicas, nos métodos e técnicas de governo, na capacidade de imprimir coerência, sinergia e, principalmente, direcionalidade ao conjunto das ações do governo, rumo ao objetivo delineado. Assim como ampliar a governabilidade, com competente análise de situações, ousadia política e visão de futuro (aliás, três atributos ausentes na ideia de centro de governo), foi possível também promover mudanças estruturais (quantitativas e qualitativas) no processo de governar em si e, mais importante, nas dimensões econômica, territorial e social. Em outras palavras, enquanto a visão de centro de governo está dotada de natureza estática, e presa no curto/médio prazo, e da eficiência econômica dos atos de governo, a visão de planejamento estratégico está associada a uma função intrínseca/indelegável do processo de governar, que é teórica e historicamente dinâmica, voltada ao processo de construção de capacidades estatais para a transformação econômica, territorial e social do país, confundindo-se ela própria com parte inescapável do ininterrupto processo decisório do governo.

Assim, ainda que o planejamento possa estar inscrito no centro de governo, esse conceito pode implicar a sua limitação funcional a atividades relacionadas ao equilíbrio fiscal e à eficiência do gasto público, descartando elementos ligados à efetividade da ação pública e à construção de condições situacionais favoráveis a mudanças na sociedade e no corpo institucional do Estado. Conferir centralidade política ao planejamento supera, portanto, sua localização no centro de governo, enquanto origina uma ênfase profundamente diversa no que diz respeito às possibilidades concretas da ação pública.

Em função disso, para além desta introdução geral de contexto, o artigo apresenta, na seção 2, os fundamentos e atributos de uma função de planejamento revigorada e necessária aos desafios brasileiros do século XXI. A seção 3, por sua vez, apresenta e defende uma proposta de redesenho e reinserção institucional da função planejamento governamental para o Brasil, doravante inscrita na estrutura da Presidência da República. Por fim, na seção 4, tecem-se as considerações finais provenientes dessa discussão.

2 RECONSTRUIR AS CAPACIDADES DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Como antecipado na introdução, entendemos planejamento como um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo. Antes de tudo, planejamento é a arte da política e de sua prática coerente ao longo do tempo. Logo, planejamento é o processo tecnopolítico – sistêmico, contínuo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude tanto ao programa de governo quanto às demandas/propostas e projetos oriundos da sociedade, canalizados por grupos que disputam, de forma legítima e democrática, a incorporação de programas ou ações ao plano de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Nesse sentido, é possível listar sete dimensões estruturantes e concretas a conformarem o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental – e, por conseguinte, o da participação social

e o da gestão pública – em processos de governo de alta complexidade, visando ao desenvolvimento nacional, conforme descrito nas subseções a seguir.

2.1 Centralidade política

Implica dotar a função planejamento governamental de forte conteúdo estratégico. Trata-se de fazer dessa função o campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos, ou seja, de estratégias de ação que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, delineando as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

2.2 Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. É preciso, portanto, permitir que o Plano Plurianual (PPA) se organize *seletivamente* e opere segundo níveis diferentes de temporalidade, *sempre com direcionalidade estratégica*. Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais *prioritários* se expressem livremente dentro do mesmo instrumento de planejamento. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos, dos pontos 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 subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso. Ademais, é fundamental que, ainda que com temporalidades distintas, seja garantida coerência entre os diferentes instrumentos, considerando-se elementos sinérgicos entre eles e os tempos em que devem apresentar resultados complementares – condição inarredável para o estabelecimento das sinergias engrandecedoras do conjunto. Deve haver uma visão única, construída a partir de várias perspectivas, que norteie os diversos planos setoriais e diretrizes que embasem os diferentes programas territoriais, regionais ou locais.

2.3 Articulação e coordenação

Para além da coerência sinérgica na direcionalidade dos planos, é preciso despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de *articulação* e *coordenação*, bem como nas estratégias de implementação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros.

O trabalho de articulação institucional e de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Logo, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos têm de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis.

2.4 Participação social

Hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz e legítima precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores

diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal (de todos os níveis da Federação), políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar.

Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão. Seu envolvimento deve abranger, inclusive, as atividades de monitoramento e avaliação, de modo a assegurar a participação em todas as etapas cruciais para o planejamento e contar com arranjos que permitam o aprimoramento contínuo das políticas públicas de forma transparente, com participação ativa e colaborativa, mantendo altos os níveis de confiança e suporte dos atores sociais às ações planejadas.

2.5 Dimensão territorial

Introduzir essa dimensão no planejamento implica considerá-la elemento intrínseco ao desenho das políticas públicas, levando em conta suas especificidades, demandas e potencialidades, indo muitíssimo além das soluções de prateleira e ofertas de balcão. Além disso, significa considerar o território como plataforma de integração das políticas governamentais, o que converge para a perspectiva de coordenação multissetorial. É também um forte canal de promoção da participação social, dado que o território é um elemento concreto e vivo onde se realizam as relações sociais.

Ademais, o território, como sujeito central e, ao mesmo tempo, objeto próprio da estratégia de desenvolvimento em *perspectiva multiescalar*, é suscetível às mediações das diferentes temporalidades do planejamento, dado que exige um longo prazo para a realização completa da estratégia, enquanto exige um curto prazo para o equacionamento das demandas urgentes.

2.6 Mudanças efetivas da realidade

É preciso que a implementação, a gestão das políticas de governo e a entrega efetiva de bens e serviços à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do *desempenho institucional* (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira será possível, de fato, calibrar as ações de planejamento/execução no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI. Importam os resultados da ação pública, referenciados em políticas bem desenhadas, adequadamente financiadas, monitoradas e avaliadas com a frequência necessária a cada caso.

2.7 Integração entre os instrumentos e processos de planejamento e orçamentação

É preciso superar a separação entre planejamento e orçamento. O exercício cotidiano de planejamento e sua tradução em planos gerais, setoriais ou territoriais precisam estar intimamente ligados aos processos orçamentários, não apenas na elaboração, mas também ao envolver diálogo e articulação federativa e política entre os Poderes na discussão do orçamento no Congresso Nacional. Nos anos recentes, o parlamento adquiriu centralidade no processo orçamentário no Brasil, dado o peso das emendas impositivas – marcadores de resultado primário RP 6 e em razão da dimensão das emendas de relator (RP 9).

É importante rever o processo orçamentário de modo que seja possível reagir aos insumos do planejamento e da gestão, recuperando, inclusive, a capacidade do Executivo de influenciar as escolhas parlamentares. É essencial, da mesma forma, reavaliar os processos de monitoramento e avaliação, buscando assegurar que a direcionalidade transformadora e a qualidade do gasto público influenciem o processo alocativo. Por fim, os mecanismos de participação social devem ser múltiplos, alcançando, direta e/ou indiretamente, a orçamentação, com rebatimentos dos marcadores territoriais do gasto público e com produtos concretos e públicos-alvo identificados.

3 REDESENHAR A INSTITUCIONALIDADE DA FUNÇÃO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Pelo exposto, advoga-se que, pela centralidade política do planejamento e pela necessidade de coordenação e articulação que ele exige, o órgão central de planejamento estratégico deveria estar, idealmente, situado no âmbito da Presidência da República.

Indo além, sob a concepção de que um sistema de planejamento da alta direção do governo é um dos mais cruciais aparatos do processo de governar, entende-se que suas atribuições centrais sejam: i) colocar conhecimento e informação a serviço da ação do dirigente máximo; ii) realizar o processamento técnico-político das demandas que chegam ao dirigente e das decisões dele emanadas; iii) manter o plano de governo vigente, mediante a sua constante atualização; iv) assegurar a consistência global da rede de decisões da alta direção governamental; v) ofertar cenários válidos para subsidiar a construção dos caminhos condutores aos objetivos pretendidos; e vi) coordenar o sistema de planejamento estratégico do conjunto de governo (planos atualizados, avaliações de consistência e sinergia intertemporal, de oportunidade, de direcionalidade, de eficácia processual, intermediária e terminal), entre outras tarefas relevantes.

O Sistema de Planejamento e Coordenação deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001. O seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, permitindo-lhe foco nas tarefas anteriormente relacionadas (figura 1).

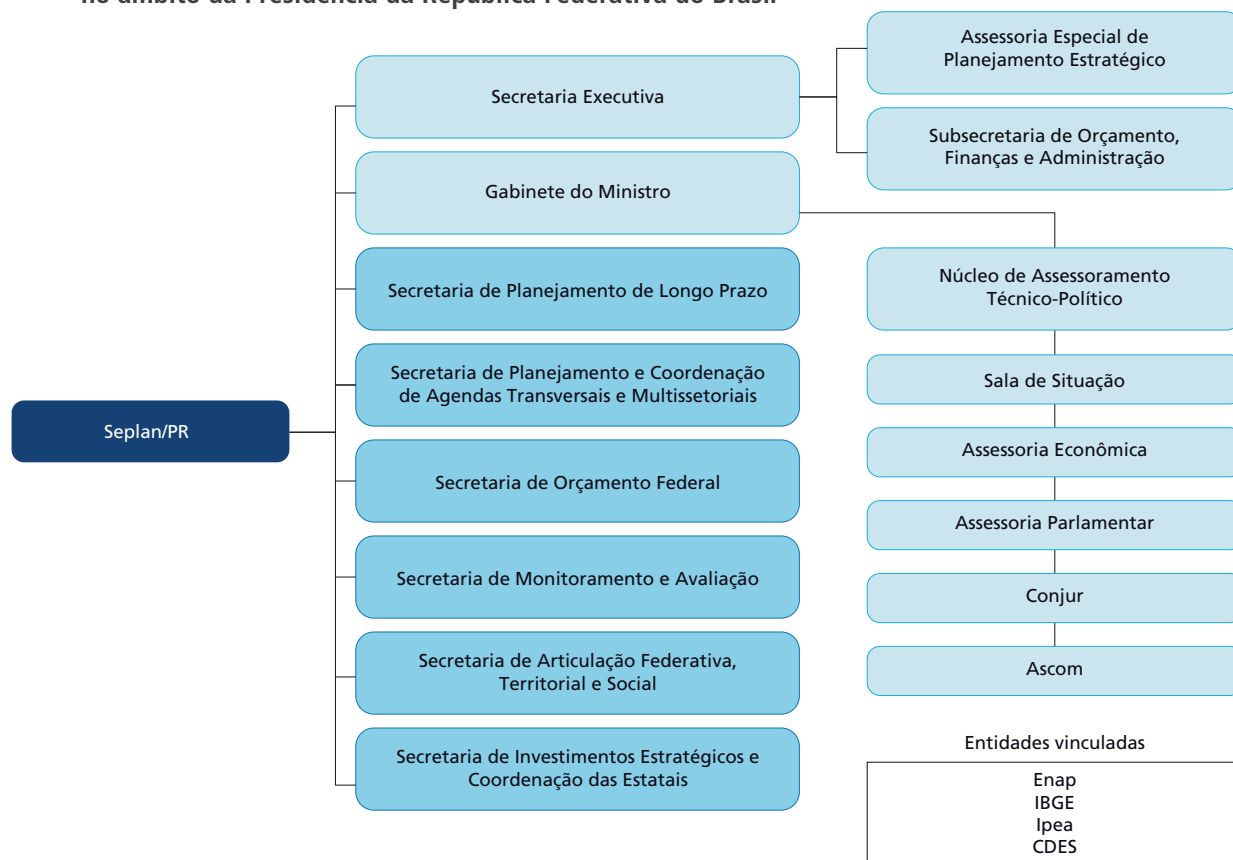
A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo seria responsável pela análise de problemas complexos de natureza multissetorial e multidimensional, pela elaboração de cenários prospectivos e pela avaliação de consistência intertemporal.

A Secretaria de Planejamento e Coordenação de Agendas Transversais e Multissetoriais, por sua vez, viria com a missão de preparar e coordenar a tradução do programa de governo eleito no PPA e os programas e projetos transversais e multissetoriais, que exigem uma articulação que, muitas vezes, supera o alcance dos órgãos setoriais específicos. As definições dessas agendas precisam estar no foco da coordenação central de governo, devem contar com estrutura que acolha a participação social nos processos decisórios, bem como possuir força de convocação diante dos ministérios tradicionais.

A nova SOF se revestiria de caráter estratégico. Para além das ações orçamentárias, é preciso direcionar os esforços da secretaria para alavancar os processos de participação social, adequando as ações orçamentárias ao planejamento participativo. Além disso, é preciso estruturar diálogo com os demais entes federativos para revisar o processo orçamentário de forma mais estruturada, possibilitando a revisão de classificações orçamentárias anacrônicas. Por fim, é necessário abrir canais para a assimilação dos processos avaliativos. Com isso, espera-se reverter a natureza insular dessa burocracia, reforçando sua atuação em redes intra e intergovernamentais.

FIGURA 1

Proposta de estrutura organizacional da Secretaria Especial de Planejamento e Coordenação-Geral no âmbito da Presidência da República Federativa do Brasil



Elaboração dos autores.

Obs.: Conjur – Consultoria Jurídica; Ascom – Assessoria de Comunicação; Enap – Escola Nacional de Administração Pública; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A partir da Secretaria de Investimentos Estratégicos e Coordenação das Estatais, almeja-se reativar a capacidade estatal de investimento e valer-se dos ativos públicos (empresas estatais, mistas e bancos públicos), que são fatores cruciais à retomada do protagonismo governamental no campo das decisões estratégicas, fundamentais ao desenvolvimento nacional.

A Secretaria de Monitoramento e Avaliação cuidaria, entre outras atividades, do desenvolvimento de métodos e técnicas para os executores, concebendo e gerindo os sistemas de informações gerenciais, tendo em vista o contexto e a atuação de atores relevantes para cada área prioritária, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central, tempestivamente.

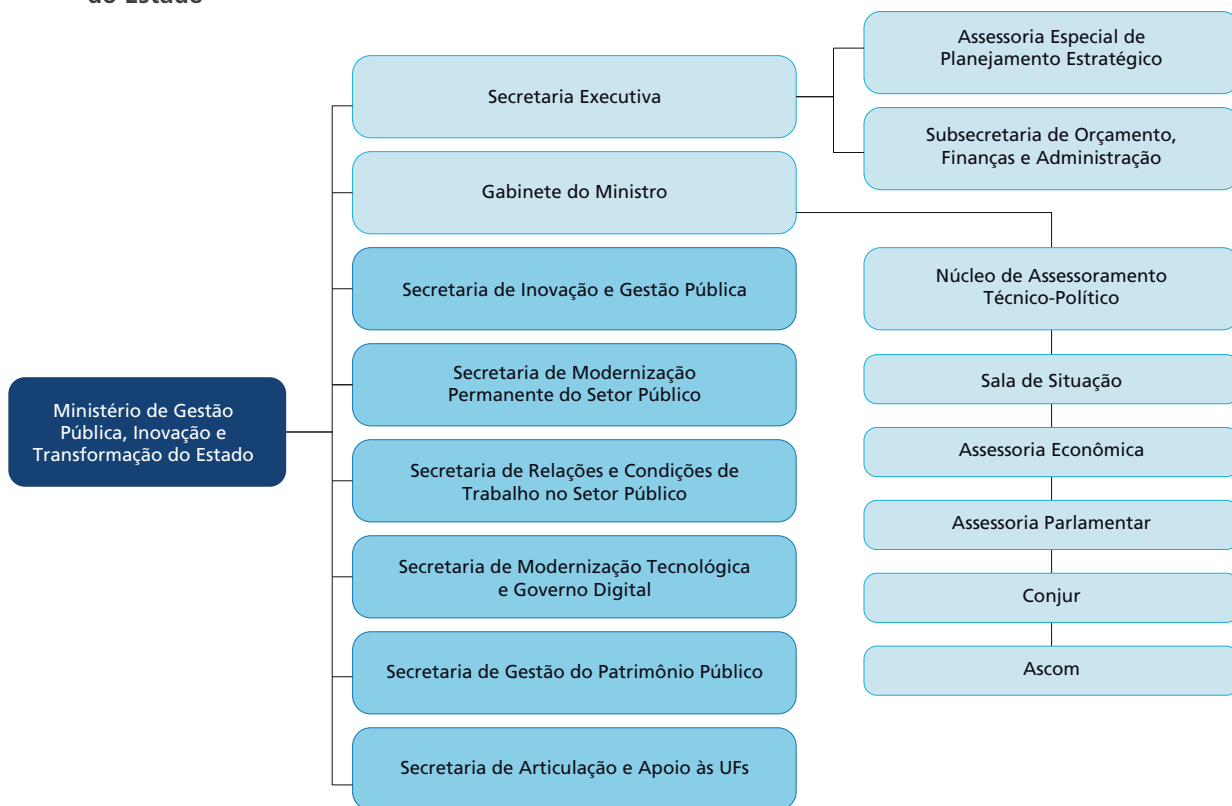
O governo federal não pode mais negligenciar o fato de que a Federação se encontra em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras. Conseqüentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas para se ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada, sendo aí que a Secretaria de Articulação Federativa, Territorial e Social entraria, ao exercer papel fundamental na gestão desses processos.

Destaca-se a importância de uma Assessoria Especial de Planejamento Estratégico como a cabeça do subsistema de planejamento estratégico, em que cada ministério teria o seu correspondente, o que exige a produção de material teórico, metodológico e instrucional e um ambicioso programa de capacitação de técnicos para tripular esse subsistema. Na mesma linha, o Núcleo de Assessoramento Técnico-Político teria como propósito alcançar essa organização, com sistemas próximos e dinâmicos.

Além da nova estrutura organizacional da Seplan/PR, parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema o IBGE, o Ipea e a Enap, pois são entidades cruciais para o processo de recuperação de capacidades estatais (e informacionais) do desenvolvimento nacional, bem como o CDES, ou entidade similar a ser recriada no âmbito da Presidência.

Em contrapartida a essa reestruturação, um Ministério de Gestão Pública, Inovação e Transformação do Estado seria organizado para absorver as atribuições de inovação e gestão pública, relações e condições de trabalho no setor público, modernização tecnológica e governo digital, gestão do patrimônio e articulação e apoio às Unidades da Federação (UFs), conforme representa a figura 2.

FIGURA 2
Proposta de estrutura organizacional do Ministério de Gestão Pública, Inovação e Transformação do Estado



Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Significativos atores sociais reclamam que o governo não oferece uma visão clara e abrangente dos caminhos que pretende seguir e aonde quer chegar, sendo isso necessário para se posicionarem e mobilizarem os recursos que controlam, seja para reforçar a caminhada e validar os objetivos, seja para alterar o roteiro e fazê-lo mais próximo dos seus interesses.

No interior do aparato da administração pública federal, é facilmente reconhecível que a extrema segmentação setorial da estrutura organizacional do governo produz ineficiências e ineficácias. Não se produz sinergia, não é permitido o surgimento de qualidade, capacidade e aumento da potência realizadora/transformadora possibilitada pela conjugação programada e coordenada de múltiplas e diversas competências.

Ademais, o Brasil se posiciona no cenário econômico e político internacional com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro não longínquo. O estágio socioeconômico alcançado nos coloca em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo, ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental. Não se deve esquecer, ainda, a complementariedade necessária ao planejamento de uma política nacional e ordenamento do território, que pode exigir, pela sua importância, um órgão específico, mas que opere em estrito diálogo com o planejamento. Além de necessário (a Constituição Federal o reclama), pode ser inovador/complementar e um poderoso instrumento de planejamento.

A discussão aqui apresentada dá vazão a um entendimento por muitos compartilhado e, principalmente, a uma comprometida vontade de ver o governo galgar estágios superiores de direcionalidade e eficácia global. Acreditamos que o momento é oportuno, tendo em vista que é no período de transição entre governos que os projetos de mudança encontram ambiente mais propício para obterem a consideração dos dirigentes.

Há aqui, também, a expectativa de se ter conseguido mostrar viabilidade e pertinência para a reforma do Sistema Federal de Planejamento. Os meios e recursos para tanto estão, no fundamental, sob o controle do Poder Executivo. Mesmo algumas mudanças legais necessárias apresentam (como mostra a história mais ou menos recente) fácil tramitação legislativa.

Reforça-se, desse modo, a própria oportunidade das mudanças, ao mesmo tempo que é viabilizada a introdução progressiva de melhorias no funcionamento do sistema.

São essas as apostas dos autores.