Princípios e Propostas para o PPA 2016-2019[1]

José Celso Cardoso Jr.[2]

1 A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL NOS ANOS 2000[3]

Em 2014, o Brasil realiza sua sétima eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1984-2014), o país conformou uma das maiores e mais intensas democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo –, constitui-se na mais importante característica desse que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, se quer dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes, com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente do Estado e das instituições públicas, como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

Nesse campo, trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação, linhas gerais, em torno de três conjuntos de desafios, a saber:

- incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal; e

1. O autor agradece aos comentários dos colegas Ronaldo Garcia, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea; Eugênio Santos, servidor da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e José Carlos dos Santos, assessor do Gabinete Pessoal da Presidência da República, isentando-os por erros e omissões remanescentes. Agradece, também, aos comentários e recomendações emitidos pelos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e membros do comitê editorial deste número 6 do *Boletim de análise político-institucional* (Bapi), isentando-os, igualmente, pelos possíveis problemas neste artigo.

2. Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), mestre em Teoria Econômica e doutor em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo sido diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *E-mail*: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

3. Esta parte do artigo é uma adaptação de trabalhos anteriores, especialmente Cardoso Jr. (2011; 2014). Além destes, são fontes primordiais os textos de Garcia (2000; 2012).

- aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do planejamento governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo país.

A questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980-2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Nesse ambiente, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. Nesse contexto, então, é que se insere hoje a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.

2 SUGESTÕES PARA O PPA 2016-2019

Para introduzir propostas concretas com vistas ao plano plurianual (PPA) 2016-2019 que se aproxima, é necessário relembrar ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, a saber:

- planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução;
- planejamento não é plano; é política; e
- mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais.

Em síntese, diante do exposto, pode-se extrair um conjunto mínimo de princípios gerais e proposições a serem levadas em consideração pelas mais altas instâncias e escalões da República brasileira, nos âmbitos Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo conjunto de atores econômicos e sociais direta ou indiretamente interessados ou afetados pelo padrão de planejamento e de desenvolvimento em curso no país, com vistas à elaboração do PPA 2016-2019. São elas: *i)* centralidade; *ii)* temporalidade e direcionalidade; *iii)* setorialidade e espacialidade; *iv)* exequibilidade; e *v)* responsividade.

2.1 Centralidade

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira.[4] Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de nossos altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

4. Para uma discussão completa desse ponto, ver Garcia e Cardoso Jr. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento* (No prelo). Brasília: Ipea, set./2014.

2.2 Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazos. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi-intertransdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Desta maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos), é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade de nosso tempo.

É preciso, portanto, permitir 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 coisas – 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 programas governamentais. Tal sugestão é não só factível, como indispensável para se conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

No que toca propriamente ao orçamento, há duas coisas especialmente importantes: *i)* é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e *ii)* é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas.[5]

2.3 Setorialidade e espacialidade

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial; agora, não se trata de inverter tal primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões cruciais de qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, dispender esforços institucionais, embora consideráveis, nas tarefas de articulação e coordenação em vários níveis, simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República etc. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito *desempenho institucional* agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico: jamais se sairá do debate pequeno

5. Reconhece-se aqui que esta discussão seja, infelizmente, muito ampla e complexa para ser adequadamente tratada nos estreitos limites desta publicação, razão pela qual a mesma está mais bem elaborada e fundamentada em Cardoso Jr. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas para o PPA 2016/2019. *Texto para Discussão* (No prelo). Brasília: Ipea, 2014.

sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

2.4 Exequibilidade

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecnopolíticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições estas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessário à efetivação do planejamento estratégico de governo, como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país.

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado, acima mencionada, à própria sociedade, radicalizando – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (cf. referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstos constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.

2.5 Responsividade

Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do *desempenho institucional* (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento 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.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos supostamente existentes para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função. Ela decorreria, basicamente, de três fontes:

- aproximadamente trinta anos de desmonte das instâncias, instrumentos e mesmo da cultura pública de planejamento;
- uma crença (equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, ainda mais em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas; e
- uma crença (equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em sua impossibilidade lógica) de se 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 de complexidade institucional e política para além do domínio humano.

Pois contra tais ilações, basta dizer, lembrando Matus (1996), que:

> O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.
>
> (...) o planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (1996, p. 182-184)

Além disso, a importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes estes por excelência complexos, incertos e dinâmicos), na atualidade, reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis probabilisticamente, fazendo, com isso, os governos migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, visando à tríade eficiência-eficácia-efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos socialmente úteis, e permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

CARDOSO Jr., J. C. (org.). **A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Planejamento, gestão, controle e participação no Brasil: contribuições ao pensamento estratégico de Estado** (No prelo). São Paulo: Ed. Hucitec, 2014.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas para o PPA 2016/2019. **Texto para Discussão** (No prelo). Brasília: Ipea, 2014.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 20**. Brasília: Ipea, 2012.