

O Brasil na Encruzilhada: participação social, gestão pública e planejamento governamental no século XXI – elementos para entender o momento situacional do desenvolvimento nacional.

Autor: Cardoso Jr., José Celso

Institución de procedencia: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, governo federal, Brasil

E-mail: zcelsojr@gmail.com; josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Resumen/abstract:

Afirma-se no texto que desenvolvimento e democracia nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia e da sociedade, como no Brasil da atualidade. Não obstante, eles estão ainda dominados por diferenças gritantes de perspectivas, bem como por grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação virtuosa entre ambas as ideias e aqueles que se mostram descrentes de tal possibilidade prática. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

Palabras clave: Brasil, participação, planejamento, gestão, desenvolvimento.

Nota biográfica: Economista pela FEA-USP, mestre e doutor pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, governo federal, Brasil.

1. Introdução: do pragmatismo ao terror como método de governo.

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para escrever o seu próprio destino histórico.

Nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia – como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas – nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade, como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates – e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde – estão ainda dominados por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, bem como por uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram – por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário – fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Resumidamente, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, implodindo o processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC desde 2007; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular commodities.¹

Mui brevemente, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados

¹ O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento desde então em curso no Brasil.

da Petrobrás, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;

- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo Dilma, em particular ao Partido dos Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que jogou para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação dizendo que a *convenção de crescimento*, que havia ancorado a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013 (Ipea, 2010),² esgotou-se abruptamente em meio à ruptura democrática havida desde 2016.

Sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país desde o fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação – ainda que geral – acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

² Do livro citado (Ipea, 2010), ver em particular o capítulo 1 – *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política*, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – *Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização*, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

Para tanto, o texto prossegue, na seção 2, com a panorâmica geral dentro da qual a referida encruzilhada brasileira se insere. Na seção 3, apresentam-se argumentos em prol de uma maior e melhor articulação entre participação social, planejamento governamental e gestão pública, com vistas ao resgate de fundamentos democráticos e de capacidades estatais para o desenvolvimento nacional ainda no século XXI. Ao final, tecem-se considerações à guisa de (in)conclusões.

2. Condicionantes Gerais do Impasse Nacional.

Na contemporaneidade brasileira, até a eclosão do golpe de 2016, havia ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução poderia sair o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado, Sociedade e Mercado no século XXI – a saber:

- i) Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento;
- ii) Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e
- iii) Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado, Sociedade e Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Em síntese: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do crescimento pela via industrial, pois na maioria dos casos – e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito – elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indignidade e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Diante disso, torna-se cristalina a razão pela qual o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, é incompatível com as necessidades econômicas, políticas e sociais do país e com os anseios da esmagadora maioria de sua população. Em outras palavras, a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdades, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista. Afinal, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação – ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se volte na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento

soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social acima sugerido, que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos – intrinsecamente – complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil os seus canais efetivos – e afetivos! – de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a

crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa – ou mesmo deliberativa – para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Diante disso, também aqui o projeto golpista em curso desde 2016 se mostra anacrônico e irrealizável. O imenso descolamento da democracia representativa brasileira frente à sociedade nacional pode ser rapidamente exemplificado por alguns contrastes notórios: enquanto a sociedade brasileira possui 51% de mulheres, o parlamento as representa com apenas 9%; enquanto a sociedade contabiliza 60% de negros e pardos, o parlamento possui apenas 3%; enquanto a sociedade tem 58% de jovens até 35 anos de idade, o parlamento tem apenas 7%. Por outro lado: enquanto a sociedade revela ter apenas 3% de empresários, o parlamento os representa com 50%; enquanto a sociedade possui 1% de proprietários rurais, o parlamento os abriga e defende com 30%.

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos estatais, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que se assume aqui que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos

conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultaneamente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características acima apontadas. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de congraçamento entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

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

3. Participação, Planejamento e Gestão.

No Brasil, poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

Neste particular, o sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (Kon, 1999; Mindlin, 2001; Ianni, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desenvolvimento baseado no modelo agroexportador (Draibe, 1985; Fonseca, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (Garcia, 2000; Cardoso Jr., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (Harvey, 2005; 2011).

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização – ainda que insuficiente – de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir,

o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Por trás de um acalorado e saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um processo rico e importante de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra desenvolvimento confundia-se com o conceito de crescimento econômico, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar – teórica e politicamente – as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 no país dá mostras vivas. Talvez, por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento – tais como a questão da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; a questão da soberania internacional brasileira; a questão regional e territorial do desenvolvimento; etc – já estão, há tempos, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.

Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Por estas razões é que os temas da participação social, do planejamento governamental e da gestão pública orientada à efetividade se tornam relevantes no debate contemporâneo sobre o Estado e o desenvolvimento nacional. Neste diapasão, que reorientações introduzir, em particular,

na função planejamento governamental, de tal sorte que em torno dele os âmbitos da participação e da gestão se articulem e se fortaleçam no Brasil?

Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo. Não como panaceia, mas como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é, no mínimo, falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo – situação que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

Nesta perspectiva, planejamento não é plano, é política! Planejamento é 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 etc. Antes de tudo, planejamento é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo – tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações 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.

Assim, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos

marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vinham caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo desenvolvimentista.

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira. Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas anteriores, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar 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, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

✓ **Centralidade Política**

Para tanto, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

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. 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 altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

✓ **Setorialidade e Espacialidade**

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional 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, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

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 do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a 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, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas,

ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. 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 sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

✓ **Temporalidade e Direcionalidade**

Em terceiro lugar, dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo em que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. 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, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Dessa 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 dos tempos atuais.

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 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 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 permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA. 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 subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

✓ **Exequibilidade**

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, 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.

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 essas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessários 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 à própria sociedade, radicalizando 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 (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas 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.

✓ **Responsividade**

Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

É preciso que a implementação, a gestão das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e persecução do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderão, 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.

É claro que da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

4. Palavras Finais e Inconclusões...

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 reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus, 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)

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), 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 do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e 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 e socialmente úteis, assim

permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Para tanto, cabe à sociedade brasileira enfrentar, superar e virar a triste página do golpe que assola a vida nacional neste momento histórico trágico de nossa trajetória de desenvolvimento. A insensatez das medidas já tomadas e daquelas em elaboração ou tramitação legislativa pelo governo golpista possui ao menos três características marcantes: i) profunda ignorância frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste famigerado século XXI em ebulição; ii) enorme prepotência, arrogância e simplismo com que os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde 2016; iii) tremenda má-fé por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas, sobretudo, negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

Não por outra razão, urge a realização de uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso desde 2015, no sentido da ruptura democrática havida e suas principais consequências imediatas: a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais. Não à toa, esse texto argumenta em prol do restabelecimento da ordem legal democrática como caminho para a superação positiva da crise atual, com ênfase na necessidade de recuperação do protagonismo estatal, em particular da tríade participação social, planejamento governamental e gestão p, como eixo para a retomada de um processo de desenvolvimento de natureza inclusiva, sustentável, soberana e democrática no Brasil.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. v. 4. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JR., J. C. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, Ilpes/Cepal, 2014.

CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR., J. C. et alli (orgs.). *Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. (editores). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

FONSECA, P. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

GARCIA, R. C. *Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

GUIMARÃES, J. et al. (organizadores). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: = Loyola, 2005.

_____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. v. 3. (Coleção Revisitando o Brasil).

IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).

JINKINGS, I. et al. (organizadores). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

KON, A. (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MÁTTAR, J; PERROTI, D. (editores). *Planificación, Prospectiva y Gestion Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

MINDLIN, B. *Planejamento do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.