

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental** 120

The Evolution of Multi-year Plan and the visions in contention for the government planning

Leandro Freitas Couto

- Planejamento governamental e democratização** 132

Government planning and democratization

Renato Dagnino

Paula Arcoverde Cavalcanti

Tatiana Scalco da Silveira

- Participação como método de governo: reflexões para sua implementação e para o desenvolvimento do estrato tecnopolítico** 150

Participation as a government method: reflexions on it's implementation and on the technopolitical layer development

Valéria Moraes

- O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento** 164

Inter-council Forum as a strategy for fostering transversal agendas of public planning

Daniel Pitanguieira de Avelino

José Carlos dos Santos

- Apontamentos sobre a questão agrária no Brasil** 183

Notes on the land question in Brazil

Gustavo Souto de Noronha

Comunicações

- Há um pensamento estratégico para o Brasil?** 207

Alessandro Candéas

- Políticas para jovens em São Paulo: gestão de gente grande** 235

Mauro Siqueira

- Desigualdade fiscal na provisão de políticas públicas: solução jurídica ou política?** 246

Fernando Pacheco Machado Dias

A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental



The Evolution of Multi-year Plan and the visions in contention for the government planning

Leandro Freitas Couto leandro.couto@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 21-nov-14 **Aceito** 02-dez-14

Resumo O artigo situa a evolução dos planos plurianuais – PPA no Brasil desde a década de 1990 a partir das concepções de planejamento que foram ganhando destaque na administração pública. O gerencialismo foi importante na projeção inicial do PPA, introduzindo elementos de gestão que permanecem na Administração Pública até os dias atuais, mas confundiu planejamento com controle e estabeleceu uma visão voltada para dentro do próprio Estado. Em reação, ganha força uma visão política focada, que introduz o elemento político no planejamento, mas o reduz ao destravamento de projetos específicos, estabelecendo uma visão fragmentada e conduzindo a gestão por fora do Plano. Por fim, percebe-se a necessidade de se adotar uma perspectiva sistêmica do planejamento, que reconhece a primazia do político, mas valoriza os elementos técnicos e busca ampliar os canais da participação social e as parcerias institucionais para reforçar as capacidades e ampliar a governabilidade para a implantação de um projeto político estratégico.

Palavras-chave Planejamento Público; Plano Plurianual; Gestão Pública; Políticas Públicas; Participação social.

Abstract *The article addresses the evolution of multi-year plans - PPA in Brazil since the 1990s from the planning concepts that were gaining prominence in public administration. Managerialism was important in the initial projection of the PPA, introducing management elements that remain*

in the public service to the present day, but confused with planning control and established a view toward inside the State. In reaction, gains force a political focused vision, introducing the political element in the planning, but reduces it to the unlocking of specific projects, establishing a fragmented vision and leading the management out of the Plan. Finally, it was realized the need to adopt a systemic perspective of planning that recognizes the primacy of the political, but values the technical elements and seeks to expand the channels of social participation and institutional partnerships to build capacity and extend governance to the implementation of a strategic political project.

Key-words *Public planning; Multi-Year Plan; Public Management; Public Policy; Social participation.*

Introdução

A atual estratégia para o desenvolvimento brasileiro, e as agendas das políticas públicas que lhe dão sustentação, é fruto de um processo continuado de maturação e acúmulo de resultados de um projeto político há 12 no comando do Governo Federal. A tendência à fragmentação das disputas dos cercados de poder e as perspectivas contrapostas com relação aos rumos do Governo baseado numa coalizão multifacetada pode, no entanto, ofuscar a preeminência do projeto real que deve dar coerência ao Governo. Por isso, é essencial o fortalecimento constante da agenda do Planejamento Público, que é elemento central na construção compartilhada do futuro desejado pelo conjunto do Governo e nas articulações para viabilizar sua implementação.

No Brasil, democrático, com federalismo singular e uma sociedade demandando transparência e participação, planejar exige um esforço de articulação e diálogo constante. O planejamento não pode ser produto de racionalidade técnica restrita aos gabinetes e às caixas setoriais, mas a construção possível, executável, de uma síntese política que expresse uma articulação republicana de uma sociedade madura.

A proposição de qualquer Plano que se possa chamar nacional, seja de escopo abrangente ou de algum setor específico, é de uma complexidade ímpar para o Governo Federal, traz ao centro do tabuleiro o diálogo federativo e a participação social. Ou é possível construir um Plano Nacional de Desenvolvimento, ou um Plano Nacional de Educação, sem articular com Estados, Municípios, Congresso Nacional, Sociedade Civil?

A compreensão e definição do papel do planejamento também é objeto de agenda própria e sujeita às suas próprias contendidas. Todavia, dado seu lugar de centralidade para o desenvolvimento e execução das políticas públicas, sua pauta pode influenciar todo o desempenho de um governo.

O planejamento no período recente

A década de 1990 reforçou um processo de desconstrução do planejamento no Brasil, que já vinha numa perspectiva negativa desde os anos 1980, com o abandono do Plano de Metas do Governo Sarney e o recrudescimento da inflação. Essa desconstrução passou pelo desmonte do Estado, a prudência e as envoltas num contexto de crise institucional, até a frustração gerada pelo foco excessivo no controle de gastos e perda contínua de visão estratégica de médio e longo prazo (REZENDE, 2010).

Enquanto os planos adquiriam a personalidade de instrumentos meramente formais, ganhavam relevância as listas de projetos prioritários de gerenciamento intensivo. O primeiro deles foi o Programa Brasil em Ação que, como destaca Garcia, tinha o objetivo de “melhorar a qualidade da gestão de projetos com a participação do setor público”, conforme dispunha a EM 291/MPO (GARCIA, 2000). O Brasil em Ação era uma lista de 42 “projetos” selecionados em 1996, de caráter bastante diferenciado, aos quais se pretendia compor uma gestão diferenciada baseada nas práticas do setor privado. Os projetos de infraestrutura tinham maior destaque, e foram referência também para a constituição dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, que representava a retomada da reflexão sobre planejamento territorial no Brasil.

Amparadas no Decreto 2829, de outubro de 1998, foram introduzidas inovações no PPA 2000-2003 com intenção de aproximar planejamento e gestão com foco nos resultados a serem alcançados. Estabeleceu-se nova forma de conexão entre Plano e Orçamento, em que os Programas teriam papel central da integração, o ponto em que o PPA se encerraria e que o detalhamento do orçamento se iniciaria.

A crise fiscal e o rígido controle de gastos criou uma identidade plena entre Plano e Orçamento, com os custos burocráticos daí advindos. O Plano continuava como instrumento formal e não conseguiu se firmar como ferramenta útil à gestão estratégica de Governo.

Com a mudança de Governo em 2003, a elaboração do PPA 2004-2007 foi cheia de expectativas. De um lado, se recolocava a discussão do projeto de desenvolvimento, baseada no programa de governo do candidato eleito, que destacava a estratégia de inclusão social e redução das desigualdades via a promoção de um mercado de consumo de massa que geraria um círculo virtuoso de desenvolvimento. De outro, se ensaiavam iniciativas de participação social no planejamento, com a realização de plenárias nos 27 estados para definição dos desafios prioritários a serem superados pelo novo Governo.

O amadurecimento institucional e a percepção do modelo de Estado necessário para implementar a estratégia de desenvolvimento que ganhava centralidade na arena política produziram uma evolução gradual no planejamento público no Brasil. Houve, durante os últimos governos, um fortalecimento do planejamento setorial, como na criação da Empresa de Planejamento Energético – EPE ou da

Empresa de Planejamento e Logística – EPL, que retomaram papéis importantes que haviam sido renegados nos anos 1990.

Observou-se ainda a constituição de outros espaços que exercem funções próximas ao planejamento dentro de constituição articulada de um projeto nacional com visão de longo prazo, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos, ou o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Foram recriadas as superintendências regionais de desenvolvimento, SUDAM, SUDENE, em 2007 e, mais recentemente, a SUDECO, em 2009. Diferentemente dos anteriores, estes órgãos passam a compor o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Ainda assim, para ambos os casos, a conexão real com o sistema de planejamento é frágil, da mesma forma que também é baixa a capacidade de coordenação do órgão ao qual as superintendências se vinculam, o Ministério da Integração Nacional, sobre sua atuação.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, principal programa de investimento do governo é um exemplo concreto dos impactos dessa estratégia. Conectou ao planejamento setorial uma gestão intensiva que trouxe ao centro do governo o monitoramento do programa para buscar garantir maiores níveis de execução. A integração do planejamento setorial com um arranjo de gestão que garanta maior ascendência do núcleo central de governo sobre a implementação do programa, trouxe novamente a ideia de lista de projetos prioritários, e pode ter adiado a necessidade de revisão estruturante do Sistema de Planejamento.

Ainda que distantes de uma plataforma ideal, há que se considerar o esforço de institucionalização das esferas de planejamento nas políticas públicas setoriais que se expressam em diversos documentos, planos e programas postos em evidência nos últimos 10 anos no país. De fato, o fortalecimento do planejamento setorial tem sido uma marca do pós-neoliberalismo no Brasil.

Cardoso Júnior e Gimenez destacaram a evolução dos documentos de planejamento entre 2003 e 2010. Para esses autores, o planejamento foi impulsionado pelos resultados alcançados em termos de crescimento econômico e inclusão social até 2007, e não o contrário, como se poderia acreditar. Em verdade, as características do planejamento vão mudando ao longo da década, na medida em que há um reconhecimento maior da operação da máquina pública e se revelam as necessidades de maior coordenação governamental.

Nas palavras dos autores,

percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais os contidos no PPA. Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer, com o conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

(...) Como consequência, pode-se afirmar que a importância recente das iniciativas de planejamento aqui sintetizadas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar constrangimentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial. (CARDOSO JÚNIOR & GIMENEZ, 2011)

Revela-se um caminho de mão dupla entre o fortalecimento do planejamento setorial e o reforço de coordenação de um sistema de planejamento. O ciclo dos planos plurianuais oferece momentos periódicos nos quais os governos têm a oportunidade de reunir as diferentes políticas setoriais em um documento coerente e abrangente, reforçando as orientações estratégicas do Governo e as prioridades no centro da agenda política.

Nessa linha, a capacidade de produzir uma síntese das políticas setoriais num documento abrangente e coerente, sem procurar enquadrá-las em uma modelagem única que poderia limitar seu grau de pertinência e corresponsabilidade foi uma das razões explicitadas para as mudanças introduzidas no atual modelo do PPA para o período 2012-2015. Moretti questiona como “exclusões linguísticas se convertem em instituições que não acolhem definições inclinadas a certos grupos sociais, praticando uma exclusão por *não-reconhecimento* de seus pontos de vista?”, ao que propõe que se deveria “dar um movimento inverso, pelo qual os agentes executores das políticas setoriais, com suas lógicas próprias, implicariam uma abertura das linguagens burocráticas, especialmente a do planejamento, por um processo em que uma espécie de *razão de ampliação de direitos sociais* injeta novas significações aos procedimentos estatais” (MORETTI, 2012).

O fortalecimento do planejamento setorial e a superação da perspectiva do fiscalismo gerencial ensejou também uma renovação da perspectiva territorial no planejamento. O rebatimento territorial das políticas setoriais mostrou-se central para a redução das desigualdades regionais. Ademais, a própria definição da carteira dos projetos prioritários envolveu, em maior ou menor grau, os demais entes federados. As inovações na gestão do PAC permitiram fazer chegar políticas públicas em territórios historicamente excluídos, dada a elevação ao caráter de transferências obrigatórias ao que antes era considerado voluntário. Assim, vários municípios conseguiram demandar projetos das linhas de ação do PAC, enquanto os governos estaduais eram chamados a contribuir com projetos de infraestrutura em seu estado.

De todo o modo, como aponta De Toni, tornou-se prática comum, dada a inadequação dos PPAs como instrumento de gestão estratégica, a elaboração de “listas de obras prioritárias”, com modelos paralelos de gestão (paralelos em relação aos órgãos de planejamento), com ênfase restrita à dimensão orçamentária. Os nomes mudam a cada governo, mas a essência é similar: “Brasil em Ação”, em 1996, “Avança Brasil” em 2000, “Metas Presidenciais”, em 2003 ou “Programa de Aceleração do Crescimento”, em 2007 (DE TONI, 2014).

A dimensão estratégica não foi abandonada mas, nos últimos anos, o foco das capacidades de coordenação do Planejamento esteve voltado para os projetos prioritários do PAC. Outras agendas relevantes para a estratégia de desenvolvimento não tiveram a mesma dimensão, e foram acompanhados com uma institucionalidade fluida *ad hoc* que se moldava aos arranjos de cada momento. O risco era estar-se gestando um conjunto amplo de ações fragmentadas e de baixa eficácia para o desenvolvimento dos territórios.

Isso não impediu, no entanto, que se avançasse nas práticas de participação social. A iniciativa de estabelecer diálogo com a sociedade para a construção do PPA do primeiro governo Lula foi se elevando a outro nível com a aproximação do planejamento dos espaços já institucionalizados de participação social no Governo, nos Conselhos e Conferências Nacionais.

A principal inovação no PPA 2012-2015 nessa área se deu com a constituição do Fórum Interconselhos, espaço que passou a reunir os representantes da sociedade civil dos diversos conselhos setoriais na elaboração do Plano. Durante a sua gestão, pactuou-se um processo de monitoramento participativo das agendas transversais do PPA no âmbito do Fórum, iniciativa premiada na ONU como melhor iniciativa de promoção social participação social na gestão pública em 2014.

As visões em disputa

Essa trajetória oculta percepções distintas com relação ao planejamento e quanto ao nível de sua institucionalidade no corpo do Estado. São visões diferenciadas sobre a funcionalidade do planejamento e a utilidade do PPA para a gestão de governo que sustentaram, conceitualmente e na própria prática da administração pública, as transições e as formas que o planejamento foi tomando ao longo dos anos. Duas disjuntivas principais se revelam: a relação entre as esferas técnica e política no planejamento e a compreensão acerca da abrangência do esforço do planejamento, o que inclui a identificação dos atores a serem envolvidos e das relações estabelecidas entre eles.

São três perspectivas firmadas: gerencialista; política focalizada; e a técnico-sociopolítica ou sistêmica.

A primeira visão é a que ganha força nos meados dos anos 1990 no Brasil com a Reforma do Estado capitaneada por Bresser Pereira durante o governo FHC. É o reatamento da visão gerencialista da administração pública para o planejamento, que introduz no setor público práticas e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado.

A nova administração pública, como ficou conhecida, se diferenciava da administração pública burocrática justamente pelas práticas de gestão. Sua operacionalização colocava a técnica, muitas vezes, acima do componente político que lhe deveria dar a direcionalidade. Os técnicos ocupavam o espaço da construção da agenda, mediando burocraticamente contradições advindas da dinâmica política.

De fato, essa visão, baseada fortemente nas técnicas gerenciais privadas, não compreende a amplitude das disputas políticas e deslegitima, pelo discurso técnico, a absorção de novas agendas no corpo estatal. Por outro lado, não tem a mesma vertigem na contratação de consultorias exógenas, mesmo estrangeiras, para conduzir o planejamento governamental, inclusive na definição do projeto de longo prazo.

Dada a agenda prioritária dos anos 1990, pode-se afirmar que essa visão naturalizou uma confusão que se criou entre planejamento, gestão e controle. Com o constrangimento fiscal ao qual o Estado estava submetido no período de crise, o planejamento exerce função de apoio ao controle dos gastos. Há uma confusão entre planejamento e gestão, criando-se uma identidade entre os dois que limita o alcance do primeiro.

De toda a forma, a prática do gerencialismo internalizou no Governo Federal práticas de gestão que serviram para conduzir os projetos prioritários, além de ter se disseminado em vários estados. A prática de definição dessas prioridades, mais ou menos inseridas no exercício mais amplo do planejamento, como vimos, perpassou os últimos governos, e algumas ferramentas permanecem como apoio aos dirigentes na construção de planejamentos estratégicos dos órgãos, mapeamento de processos e seu monitoramento.

O foco no controle e a prevalência da técnica sobre a política geraram uma reação na medida em que foi sendo percebido que a agenda do gerencialismo se voltava mais para dentro do Estado do que para o cidadão, embora isso seja contraditório com o discurso da gestão por resultados. A sua construção, no entanto, parte da própria burocracia, que busca projetar-se ao patamar político com a perspectiva de destravar os obstáculos constituídos no seio estatal para a ampliação do nível de execução das políticas públicas, acompanhando o contexto de mais espaço econômico-financeiro que se abria.

Essa segunda visão, portanto, não difere totalmente da primeira no que diz respeito à visão do planejamento como ferramenta de gestão. Carregam uma perspectiva reducionista do planejamento, que deve focar em torno de agendas específicas de interesse do governo, identificando as barreiras e propondo o seu destravamento. A diferença é que o próprio PPA não é visto como instrumento de gestão, que se dá por fora do Plano.

Do ponto de vista dos meios necessários, a atuação é *ad hoc*. Se na primeira visão o orçamento impõe limites ao planejamento, na segunda visão essa relação não deve ser impeditiva. Ao contrário, a relação é frágil e as soluções construídas na esfera política, que assegura o espaço das agendas prioritárias e apenas acompanha à distância os demais projetos considerados periféricos.

Essa perspectiva ainda não reconhece o lugar no planejamento na construção do projeto político. Ao contrário, denuncia a elaboração de planos e estratégias nacionais de desenvolvimento como próprio

ao academicismo distante da prática política. Reforça uma visão fragmentada, focalizada, que relega a um segundo plano as bases institucionais nas quais o planejamento pode se estruturar.

Como consequência, também não dá muita atenção ao processo desenvolvido ao longo do exercício de planejamento, enquanto se basta no nível da assessoria dos dirigentes das políticas específicas. Tende, por isso, a não valorizar os processos de participação social ou de aprendizagem e envolvimento do corpo técnico, bem como negligenciar a importância da construção de parcerias dentro da administração ou com os demais entes.

O planejamento se converte em gestão autorreferenciada, que se percebe, ao contrário do gerencialismo, em favor de uma agenda política posta, mas não se coloca no espaço de apoiar e disputar a sua construção ampla. As realizações do governo, as entregas, se sobrepõem em importância aos resultados na sociedade. Contudo, são, de fato, aqueles elementos sobre os quais o governo tem maior governabilidade.

A terceira perspectiva se posiciona justamente entre as duas anteriores. Compreende o planejamento como um instrumento técnico-político, no qual a definição de uma visão estratégica e de um projeto de desenvolvimento deve preceder e orientar as ações, para o que se deve agregar capacidade de governo e, com isso, ampliar também a governabilidade que se tem sobre ele. É, assim, a que mais se aproxima da perspectiva de Carlos Matus para o planejamento governamental (MATUS, 1993).

Apresenta uma visão sistêmica do planejamento, no qual o fortalecimento da gestão, inclusive o uso de técnicas propostas pelo gerencialismo, está embutida. Todavia, a gestão é um instrumento útil ao planejamento, e não o contrário. O político tem prevalência sobre o técnico, o planejamento à gestão. Representa um nível de complexidade elevado, e sua realização, por isso, é mais difícil, o que pode afugentar os olhares focados no curto prazo.

Com uma visão sistêmica, a institucionalidade na qual o processo se insere também merece atenção. A partir das relações institucionais é possível construir parcerias que contribuem para a implementação do que foi planejado e fortalecem o diálogo e aprendizagem que geram ganhos para todos os lados envolvidos. Reconhece a importância do planejamento setorial, e reforça esse movimento com o fortalecimento da capacidade de coordenação e suporte, particularmente em agendas transversais relevantes e definidoras da sua dimensão estratégica.

Ao lado da articulação institucional, essa perspectiva também concede mais espaço aos processos de participação social. Considera, pois, o ambiente político no qual o planejamento se produz, e busca construir trajetórias de legitimidades para além do corpo técnico. É a visão que atualiza a perspectiva da administração pública societal sugerida por Ana Paula Paes de Paula, em que perspectiva sociopolítica encontra a técnica e se complementa com uma visão institucional do Estado que lhe dá suporte. (PAULA, 2005)

Nessa perspectiva, também ganha peso maior o papel da articulação federativa. Tendo como base a estratégia, o projeto a ser perseguido, o diálogo com os entes federados deve se dar pela convergência dos planos, e não pelo balcão de oferta de projetos isolados. Ademais, são os entes federados responsáveis pela execução de várias políticas definidas pelo Governo Federal, o que vincula essa agenda à da gestão.

Por fim, ligada à questão federativa, introduz em novas bases a dimensão territorial do planejamento. Não mais definida exclusivamente de cima para baixo, ou refém do localismo, mas na busca da apropriação dos territórios como sujeitos da construção das políticas públicas. Considera o território como plataforma para a integração da ação pública, em que agem diversos atores que devem participar do planejamento do desenvolvimento.

Nessas três perspectivas, transitam atores técnicos e políticos que têm conduzido e/ou participado do planejamento governamental, no governo federal e nos estados, nos últimos anos no Brasil. Todas deixaram legados importantes na evolução recente, que perpassa o resgate do planejamento, a introdução de instrumentos de gestão, o reforço do seu componente político, a reconsideração da articulação federativa e a introdução dos elementos de participação social. O arranjo construído em cada momento para a realização do planejamento traduz as dinâmicas de interação entre esses grupos, e sua compreensão ajuda no entendimento das perspectivas futuras.

As perspectivas para o Plano Plurianual 2016-2019

As três visões acerca do planejamento se revelaram com bastante clareza nos planos plurianuais construídos desde os anos 1990, principalmente a partir do Plano Avança Brasil – 2000/2003, que introduziu a lógica programática e gerencialista no planejamento. São produtos híbridos, influenciados em diferentes níveis pelas visões que ora se confrontavam, ora se complementavam.

O Governo Lula trouxe elementos novos ao Plano. No Plano Brasil de Todos, PPA 2004-2007, buscou-se incrementar a participação social e fortalecer o caráter estratégico do plano, anunciando uma estratégia de desenvolvimento baseada na expansão de um mercado de consumo de massas, que resultasse em redução das desigualdades. Já o PPA seguinte, 2008-2011, foi fortemente marcado pelo anúncio, no início do segundo governo, do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e os investimentos em infraestrutura se somam à agenda social trazida do período anterior. O modelo do PPA, no entanto, não foi alterado em sua essência, e logo se percebeu suas limitações em apoiar a gestão.

A identidade com o orçamento o aproximava de um instrumento contábil, sua estrutura não facilitava a comunicação com a sociedade e criava barreiras à apropriação de agendas para dentro do Estado, bem como sua abrangência e escopo dificultavam a efetivação de uma função central do planejamento: a priorização e seletividade.

Com base nesse diagnóstico, o PPA Mais Brasil, para o período 2012-2015, trouxe algumas inovações importantes. O Plano deixou para trás seu caráter contábil de orçamento plurianual e passou a comunicar de forma mais direta as grandes metas e compromissos do governo. Durante sua gestão, reforçou a dimensão estratégica e a participação social, com a criação do Fórum Interconselhos – composto de representantes da sociedade civil de vários Conselhos de políticas setoriais do Governo Federal – não apenas na elaboração, mas também no monitoramento do plano.

Esse modelo, no entanto, ainda não está plenamente consolidado. A maioria dos Estados permanece estruturando os seus Planos de acordo com o modelo antigo, e os PPAs municipais são, muitas vezes, construídos em escritórios de contabilidade externos, longe de expressar um plano de desenvolvimento territorial.

A dimensão territorial não foi valorizada na elaboração do atual PPA Federal. Cerca de apenas 20% das suas metas são regionalizadas, a maioria no nível macrorregional. O programa temático com viés territorial mais explícito expressa uma junção de partes desconexas, como o próprio título demonstra: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Os maiores avanços se deram durante a gestão do Plano, com o programa de apoio à elaboração e gestão dos Planos Plurianuais Municipais, que ensejou a elaboração dos Planos Territoriais Participativos, com os Consórcios Públicos Intermunicipais, e a proposta de constituição de Agendas de Desenvolvimento Territorial, criando uma articulação federativa em torno dos PPAs.

Da mesma forma, é preciso avançar mais na seletividade, visto que o Plano conta hoje com mais de duas mil e quatrocentas metas. É ainda preciso atualizar a relação do PPA com os seus instrumentos de financiamento, dado que as últimas inovações no orçamento, com agregação das ações orçamentárias e criação dos Planos Orçamentários, implicam uma sobreposição com a categoria de “iniciativa” do PPA, e é preciso aprimorar a apresentação e acompanhamento das fontes extraorçamentárias, inclusive das renúncias fiscais.

Esta é agenda que está posta para os próximos anos para o fortalecimento do planejamento nacional. O PPA não pode ver reduzida sua determinação constitucional a um protocolo formal da tecnocracia. Houve uma retomada institucional do planejamento setorial nos últimos anos, mas é preciso fortalecer a coordenação dessas várias partes, reforçando seu caráter estratégico, participativo e federativo.

O fortalecimento do planejamento nacional não se basta na agenda federal. Deve envolver estados e municípios, bem como arranjos territoriais cooperativos, como os consórcios públicos. Começa a se delinear agora o perfil do plano que regerá o Brasil de 2016 até 2019. Seria mais um passo efetivo rumo à constituição de um Sistema Nacional de Planejamento.

Essas questões apontam algumas diretrizes que devem orientar a elaboração do próximo PPA e incidir sobre seu aprimoramento. Revelam o retrato de momento da evolução das visões de planeja-

mento que passam a incorporar mais a perspectiva sistêmica, que implica num alto nível de complexidade, mas pode ser a chave para o aproveitamento do seu potencial pleno.

Conclusão

É possível afirmar que o Brasil, nas várias escalas federativas, vem buscando implementar, nas últimas duas décadas, iniciativas que resgatam e fortalecem o planejamento público. Essas iniciativas são informadas por visões distintas que, observadas no contexto que se inserem, ora geraram avanços, ora frustrações.

Aprimorar a função planejamento é atualizar a concepção desenvolvimentista do Estado. O planejamento não pode ser reduzido à execução de projetos, embora se deva reconhecer a importância da sua proximidade com a gestão. O diálogo federativo, com a sociedade e com o parlamento – é preciso lembrar do instrumento da execução obrigatória de emendas ao orçamento – deve nortear sua aplicação para os próximos quatro anos. Uma concepção abrangente, dialogada e territorializada da estratégia a ser implementada, com atenção a uma gestão eficiente, deve ocupar a centralidade da agenda.

O planejamento, a orçamentação e a gestão podem ser instrumentos efetivos da superação das amarras burocráticas do Estado, de sua abertura às demandas sociais e potencializadores do diálogo federativo. É necessário enfrentar, pois, os desafios da apropriação de uma visão sistêmica do planejamento, em que as perspectivas políticas, técnicas e sociais dialogam, e persistir na direção da construção de um Sistema Nacional de Planejamento.

Nessa linha, é preciso incorporar o diálogo, que a Presidente declarou no seu discurso da vitória, à essência do Planejamento. Multiplicar, fortalecer e articular os espaços de participação, aproximando o sistema de participação social do sistema de planejamento.

Na escala federativa, é preciso, de um lado, avançar da perspectiva de balcão, em que os estados e municípios são chamados a aplicar as políticas decididas exclusivamente pelo governo federal e, de outro lado, ampliar o entendimento de que a questão federativa se limita à distribuição da arrecadação entre os entes. Há espaço para uma abordagem em que o diálogo federativo se dê a partir do planejamento, articulando agendas de interesse convergentes e experimentando possibilidades de gestão compartilhada.

A diversidade do território brasileiro deve ser apropriada numa estratégia que se pretenda realmente nacional. Assim, não se pode conceber uma estratégia de desenvolvimento somente a partir dos gabinetes de Brasília, mas buscar múltiplas formas de se aproximar dos territórios e dos entes federados, num diálogo institucionalizado, republicano, que busque a melhoria e ampliação da oferta

dos serviços públicos. O enfrentamento das amarras burocráticas pode se apoiar numa agenda de qualificação do planejamento e da gestão para estados e municípios.

O gerencialismo apresentou ao setor público ferramentas úteis de gestão, mas desvalorizou o componente político. A perspectiva política focalizada recoloca esse elemento central, tenta aproximar o planejamento dos gabinetes dos dirigentes, mas a visão focada não permite internalizar o projeto político mais amplo e desvaloriza as relações institucionais. Assumir a perspectiva sistêmica amplia a governabilidade, construída a partir de parcerias institucionais, diálogo federativo e participação social. Um avanço mais equilibrado de capacidades e governabilidade é que pode suportar projetos políticos mais ambiciosos.

Referências bibliográficas

CARDOSO JÚNIOR & GIMENEZ. José Celso & Denis Maracci. **Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente**. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea, 2011.

DE TONI, Jackson. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 4, nº1. Brasília: Assecor, 2014.

GARCIA, Ronaldo C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Textos para Discussão n 726. Brasília: Ipea, 2000.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília,DF: Ipea. 1993.

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

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE. São Paulo-SP: FGV. 2005

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010.

Planejamento governamental e democratização



Government planning and democratization

Renato Dagnino rdagnino@ige.unicamp.br

Professor titular da Universidade de Campinas. Campinas, Brasil

Paula Arcoverde Cavalcanti paularcoverde@yahoo.com.br

Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

Tatiana Scalco da Silveira scalco.t@gmail.com

Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

Recebido 11-out-14 **Aceito** 24-out-14

Resumo Um novo estilo de planejamento governamental que torne o Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso deve estar baseado na noção, advinda do enfoque de Análise de Políticas, de que o Estado é um “resolvedor” dos problemas que compõem a agenda decisória sobre a qual deve atuar. Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam para ela “trazer” suas demandas e problemas já detalhadamente planejados; o que desequilibra a agenda em seu favor. Em consequência, como o resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado mediante o emprego do “contaminado” planejamento governamental, é necessário conceber um novo estilo focado nas características do contexto sistêmico e dinâmico que envolve o processo de democratização.

Palavras-chave processo decisório, planejamento empresarial e governamental, Análise de Políticas.

Abstract *A new style of government planning that enable the State to respond and leverage the ongoing democratization process should be based on the notion, arising from the Policy Analysis approach, that the State is a “solver” of the problems put together in the decision making agenda. Among other reasons, because business elites tend to “bring” their problems and demands already planned in detail distorting that agenda according to their interests. As this biased result of business planning tends to be endorsed by the State through the use of the “contaminated”*

government planning, it is necessary to design a new style able to focus on the problems typical of that process and on the systemic and dynamic context that surrounds them.

Keywords *decision-making process, business and government planning, Policy Analysis.*

Introdução

Um ponto central deste trabalho é de que um estilo de planejamento governamental que sirva a um Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso deve estar baseado na noção de que o Estado é um “resolvedor” de problemas e demandas que compõem a agenda decisória sobre a qual atuam os seus órgãos (OFFE, 1994). Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam “trazer” para ela suas demandas já detalhadamente planejadas, o que a desequilibra a seu favor (MOTTA, 1987; DINIZ e BOSCHI, 2004). Em consequência, como esse resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado, é necessário conceber um estilo de planejamento governamental focado nos problemas atinentes àquele processo e no contexto sistêmico e dinâmico que os envolve.

Por isso, seu percurso argumentativo se inicia com a apresentação, na sua próxima seção, de conceitos necessários à concepção desse novo estilo. Associados ao campo da Análise de Políticas (HAM e HILL, 1993; DAGNINO, 2002; ROTH DEUBEL, 2006, CAVALCANTI, 2012) como os de atores, agendas e processo decisório, são indispensáveis para fundamentar a noção, exposta na terceira seção, de que o Estado, mais do que realizar o que tem sido denominado, frequentemente por emulação ao que se faz nas empresas, de “planejamento estratégico”, deve preocupar-se por resolver problemas.

A quarta seção mostra como uma coalizão de governo situada no poder executivo, e que detém uma parte do poder existente na sociedade, e que por isso toma decisões condicionadas pela sua governabilidade, atua para materializar seu projeto de governo mediante ações de elaboração de políticas pública ou de planejamento governamental. Ali se sugere que essas ações, independentemente de como se deseja denominá-las, são condicionadas pela agenda e poder relativo dos atores e configuram agendas decisórias que o governo tem que resolver. E que, em consequência, a intensidade (qualitativa e quantitativa) dessas ações de planejamento governamental, que costuma ser proporcional à densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas, tem estado enviesada pelo poder econômico e político (no melhor estilo “Tostines”: vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais) das elites proprietárias (OLIVEIRA, 2006).

Atores, agendas e processo decisório

Uma política pública se origina mediante a ação de atores sociais, animados por projetos políticos que são materializados em agendas particulares e dotados de poder acumulado em jogos sociais (políticos) anteriores, que são capazes de inseri-las na agenda decisória que dá origem à política (MATUS, 1996).

Para deixar mais clara essa afirmativa, é necessário apresentar os conceitos de:

Ator social: Pessoa, grupo, organização que participa de um jogo social; possui um projeto político; controla algum recurso relevante; tem, acumula (ou desacumula) forças no seu decorrer e pode produzir fatos para viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

Projeto político do ator: Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes atores envolvidos com uma política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Agenda particular de um ator: Conjunto de problemas percebidos e enfrentados por ele ao envolver-se com uma política pública. Numa política “normal”, ela é a materialização do seu projeto político.

Processo decisório: Negociação entre os atores defendendo suas agendas particulares com o poder que têm que irá originar a agenda decisória.

Agenda decisória: Originada no processo decisório, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais. É um conjunto de problemas, demandas, assuntos que o governo (coalizão política que ocupa o poder executivo do aparelho de Estado) seleciona (ou é forçado a selecionar). Ela é formada pelas agendas particulares dos atores (inclusive pelo governo, cuja agenda é o programa de governo da coalizão eleita em função da correlação de forças existente na sociedade).

Agenda decisória e poder relativo dos atores: Nem todos os problemas que formam as agendas particulares têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles (KINGDON, 1984; ROTH DEUBEL, 2006). A agenda decisória é uma combinação (média ponderada pelo poder relativo do ator) das agendas particulares de cada ator. Ela pode ser associada à expressão:

Agenda Decisória = $a.A + b.B + \dots + g.G + \dots + z.Z$; em que A, B ... Z é a agenda dos atores (inclusive o ator governo) e a, b...z é o seu poder político; sendo a, b z entre 0 e 1; e $a + b + \dots + z = 1$.

Se um ator social for suficientemente forte ele pode, via coerção, reduzir (ou, no limite, anular) o poder relativo dos demais e, assim, aumentar sua participação na formação da agenda decisória. Ou, via convencimento (manipulação) ideológico, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda. Nos dois casos, a agenda decisória será, no limite, a agenda particular do ator dominante (primeiro

caso) ou hegemônico (segundo), uma vez que passa a existir um “consentimento” dos demais (GRAMSCI, 1999).

Política pública: originada pela negociação (processo decisório) em torno da agenda decisória, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais que nela participam segundo seu poder relativo e que o Estado tem que implementar.

Conflitos: se originam da diferença existente entre os projetos políticos dos atores envolvidos com uma dada área de política pública. São (1) “abertos” quando em função do poder semelhante dos atores, as diferenças entre suas agendas particulares se explicitam no processo decisório; (2) “encobertos”, quando o ator dominante consegue, via coerção (velada ou explícita), anular o poder relativo de um mais fraco (dominado), impedindo que sua agenda entre no processo decisório mesmo quando ele participe formalmente do mesmo (BACHRACH e BARATZ, 1963); (3) “latentes” (LUKES, 1980), quando o ator, agora hegemônico, consegue, via manipulação ideológica, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda ou, mais precisamente, impedir que o ator dominado seja capaz de sequer conceber uma agenda particular coerente com seu projeto político acerca daquela área de política pública.

Identificação de conflitos latentes: Como não podem ser identificados mediante a simples consideração do processo decisório, exigem uma análise do contexto político e ideológico, dado que os atores dominados não percebem claramente os problemas que os prejudicam e não são capazes de formular uma agenda particular, e das relações de poder, uma vez que não conseguem participar do processo decisório e da formação da agenda decisória para influenciar na orientação da política (HAM e HILL, 1993).

O Estado como “resolvedor de agendas”

A ideia de que o Estado, ao contrário do que se pode pensar observando o organograma de uma entidade governamental, não goza do atributo de racionalidade que lhe é atribuído, não é nova. Vários autores, inclusive latino-americanos, como O'Donnell (1981) e Oszlak (1999), têm ressaltado a sua irracionalidade. Enfatizando a importância do processo de formação da agenda decisória para a conformação do Estado, esses autores argumentam que o “Estado de hoje” é o resultado da maneira, sempre enviesada pelos valores e interesses dos atores dominantes, como a agenda decisória “de ontem” foi resolvida. E que o “Estado de amanhã” será fruto do modo como esses atores dominantes serão capazes, hoje, de influenciar os demais atores sociais (THWAITES REY, 2001 e 2010).

Uma das imagens mais elucidativas do conceito de Estado é o de uma garrafa de água gelada (aparinho institucional, leis, prédios, pessoas) que, num dia quente e úmido (com muitos interesses em conflito) faz com que se condensam os vapores (interesses, poderes) dispersos na atmosfera (em-

presas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) “tentando” se transformar em líquido (e materializar seus projetos políticos).

Essa interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória, que nos leva a sustentar que, longe de ser uma “máquina”, como muitos dizem, ele se assemelha a um ser vivo, a algo assim como uma “ameba” que vai continua e sistemicamente mudando de forma (e conteúdo), possui pelo menos duas implicações importantes para o tema que se está tratando.

A primeira, relaciona-se à forma “verticalizada” e estanque ou pelo menos autocontida como vão se constituindo os órgãos (Ministérios, secretarias, agências, etc.) que aparecem no seu organograma (WAISSBLUTH, 2000; GAETANI, 2008).

Uma análise comparativa entre diferentes países ou histórica, num mesmo país, mostra como a sua criação está associada às ações que os atores, principalmente os dominantes, é claro, sujeitam o Estado no sentido de atender aos seus interesses. E adaptá-lo – incremental (no sentido, inclusive, de não-racional) e continuamente – às mudanças que ocorrem nos cenários nacional e internacional e a suas características políticas, econômicas, etc. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

No Brasil, no período recente, ações como a criação do Ministério da Reforma Agrária e, quando o da Agricultura passou a se restringir ao tratamento das políticas relativas ao agronegócio; a criação, extinção, e recriação, do Ministério da Ciência e Tecnologia e, finalmente, a modificação de seu nome para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; a criação do Ministério do Desenvolvimento Social; de secretarias da mulher e da reparação racial, são exemplos dessas adaptações a esse tipo de mudanças. Intermediadas por alterações na correlação de forças políticas entre os atores que se “condensam” na interface Estado-sociedade, elas vão restringindo, alargando e delimitando áreas de política pública.

Numa perspectiva de mais longo prazo, é possível verificar como, desde a proclamação da república, sem que se tivesse utilizado o termo de “Reforma”, que foi empregado mercadologicamente para referir à adaptação – inspirada no *New Public Management* – que se impôs o Estado brasileiro para dar conta das transformações que se estavam verificando na ordem capitalista mundial, e à correlação de forças existentes no plano nacional, ocorreram significativas mudanças na conformação do Estado (FONSECA, 2005, THWAITES REY, 2010).

Acontecimentos como a criação do DASP, em 1938, que viria a se transformar num autêntico “superministério” do governo Getúlio Vargas, a criação de órgãos como o BNDES e a Petrobras, no início dos anos de 1950, as mudanças que, aproveitando-se do clientelismo e do insulamento burocrático já existentes, foram implementadas por JK, e as inúmeras inovações administrativas levadas a cabo pelo governo militar, poderiam ser também citados como exemplos de adaptações semelhantes (CRUZ, 2010, TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

A segunda implicação importante daquela interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória, que é a que queremos ressaltar, tem a ver com o conceito de planejamento. É frequente entre nós a afirmação de que “no Brasil não se planeja”, de que ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos (“ou sérios”) nosso Estado é incapaz de formular planos de longo prazo, e que por isto seríamos “atrasados”; que as ações governamentais respondem a impulsos de curto prazo; etc. Que as discontinuidades administrativas impostas pelo ciclo eleitoral, agravadas pela insensatez dos políticos que se sucedem como governos “desfazendo”, do alto do escalão executivo do aparelho de Estado, aquilo que coalizões políticas, também irresponsáveis e agindo em proveito próprio e com inconfessáveis interesses, fizeram no período anterior (NOGUEIRA, 2011).

Associadas ou resultantes dessa interpretação estão duas considerações. A primeira, olhando para o passado e numa perspectiva de direita, expressa sua nostálgica simpatia à ditadura militar que, coerentemente com a própria formação de seus integrantes, formulava um planejamento estratégico e, não há como discordar, o implementava. Claro que, como qualquer outro ator social, e tal como se mostra em seguida, buscava cumprir os objetivos que formulava de forma coerente com seus valores e interesses. E, também como é evidente, haja vista a experiência de governos autoritários que, ao longo da história e tendo como referência inescapável o regime nazista, foram exímios formuladores e implementadores de planos de longo prazo.

A segunda consideração, olhando para o futuro e numa perspectiva de esquerda, clama por um projeto nacional que aglutine as forças políticas interessadas no “desenvolvimento do País” em torno do que resta de coesão social na direção de maior justiça, igualdade e responsabilidade ambiental. Em alguns casos, essa visão adota uma concepção pluralista e neutra do Estado capitalista (DAGNINO, 2002), que considera que como não existe concentração significativa de poder político ou econômico na sociedade o Estado é um agente da materialização do desejo das maiorias. E que, mais do que isto, tende a atuar no interesse de longo prazo – estratégico – das mesmas, anseia por políticas “de Estado”. Essa colocação leva a graves imprecisões uma vez que não há porque pensar que “políticas de Estado” (ou um planejamento) elaboradas por um governo de direita que vise os interesses de longo prazo das elites possam ser melhores para as maiorias do que medidas governamentais de curto prazo orientadas a atender suas demandas mais imediatas.

Além disso, há que lembrar, que por ser um Estado conformado para garantir as relações sociais de produção capitalistas, ele está solidamente conectado ao interesse das elites. Isso ao ponto de constituir-se como o que alguém chamou de capitalista que pensa a longo prazo (O’DONNELL, 2004). Um “capitalista coletivo” cujo papel é impedir que os interesses atomizados das empresas, em aumentar sua mais-valia relativa, por um lado, e a sua fatia de mercado, por outro, comprometam a reprodução da força de trabalho e levem a processos internos de destruição criadora que ameacem a competitividade no plano internacional.

Se bem é certo que, como diz Maria da Conceição Tavares com seu costumeiro brilhantismo, “O mercado e o neoliberalismo são incompatíveis com a ideia de sociedade organizada e de Estado planejador. A palavra ‘plano’ simplesmente entrou em desuso!” (TAVARES, 2014), a interpretação que tem sido dada a este fato de modo quase unânime pelos críticos do gerencialismo não parece correta. Ela decorre do que podem ser considerados dois equívocos do senso comum. O primeiro, é de que “tudo o que é bom para o meu adversário é ruim para mim”. Ou seja, de que o abandono do planejamento que era realizado antes do advento do neoliberalismo (a serviço da classe proprietária, como se sabe), e que foi funcional à obsessão de delegar ao “mercado” as decisões e atribuições do Estado, é um obstáculo para a democratização. O segundo equívoco diz respeito a uma propriedade de sistemas complexos como o constituído pela interface Estado-sociedade, denominada Histerese, que faz com que o “caminho de ida” provocado por uma perturbação externa tenda a ser distinto do “caminho de volta” que o sistema percorrerá quando cessada esta perturbação. Ou seja, de que implicações do planejamento consideradas como positivas para a trajetória nacional-desenvolvimentista dificilmente poderiam ser reeditadas pela sua “ressurreição”.

Projeto de governo, densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas

A governabilidade de uma equipe (coalizão) política que ocupa o poder executivo de um Estado, ou o que denominamos governo, pode ser entendida como o balanço entre três macrovariáveis (DAGNINO, 2009): (1) apoio político: começa alto e tende a diminuir; (2) projeto de governo: ambição de mudar a situação existente; (3) capacidade de governo (ou governança): conhecimento sobre a “arte e técnica” do governo (recurso cognitivo). Ela pode ser associada à expressão $g = F(a, c, 1/p)$, que a explica em função de três variáveis: apoio político (a); capacidade de governo (c) e conservadorismo do projeto de governo (1/p).

Um governo cujo Projeto é conservador, ou “administrativo”, irá requerer, para poder governar, baixa governabilidade. Um governo com Projeto progressista, “transformador”, terá que ter alta governabilidade.

O máximo de governabilidade de um governo é alcançado quando ele consegue fazer com que a agenda decisória se iguale a sua agenda ou Projeto de governo. O que pode ser conseguido, semelhantemente ao já explicado, quando ele: (1) anula os pesos dos demais atores (governo autoritário); (2) convence-os a adotar sua agenda (governo hegemônico); (3) identifica-se com a agenda de um ator forte transformando-a no seu projeto.

Para governar (resolver os problemas da Agenda Decisória), um governo tem que, no seu âmbito, organizar suas ações (planejamento governamental). Esse processo e as decisões que orientarão

suas ações seguem sendo tomadas segundo a correlação de forças políticas entre os atores e pela sua capacidade de “planejar” suas agendas particulares.

O conjunto de demandas que compõe a agenda particular de cada ator poderia ser então associado às metas a serem cumpridas pelo seu planejamento.

Embora a agenda particular de um ator social seja frequentemente associada aos seus problemas imediatos, nada impede que ela seja formada também por problemas só passíveis de serem alcançados no longo prazo. Quando isso ocorre, a consecução dos objetivos associados a esse tipo de problemas, sobretudo quando eles demandam um conhecimento aprofundado ou sofisticado, só poderia ser obtida mediante uma atividade de planejamento. Na medida em que a resolução de uma agenda de um determinado ator deva ser entendida como resultado de um planejamento, isto equivaleria a dizer que este ator é, efetivamente, quem planeja as ações das quais ela depende.

Isso é especialmente correto quando se trata de atores cuja situação no plano material é suficientemente confortável para permitir que eles não tenham que se preocupar com a imediata satisfação de suas necessidades, como costuma ser o caso dos atores sociais com um menor poder.

As agendas dos atores são compostas por problemas cuja solução tende a possuir: densidade cognitiva (complexidade) alta ou baixa e prazo de maturação curto ou longo.

Simplificando a expressão da Agenda Decisória para dois atores que participam com o Governo num processo decisório — proprietários (P) e trabalhadores (T) —, ela fica igual a: $AD = p.P + t.T + g.G$.

A demanda relativa de planejamento das agendas desses dois atores é bastante diferente. Dadas a sua alta densidade cognitiva e longo prazo de maturação, as agendas das elites proprietárias (ou os “ricos”, para os que preferirem) tendem a demandar mais intensivamente atividades de planejamento (privado). Por isso, seus integrantes planejam e trazem suas agendas para o processo decisório já planejadas.

A classe trabalhadora (ou os “pobres”, para os que preferirem), que detém menor poder, possui agendas com baixa densidade cognitiva e curto prazo de maturação. Pode-se dizer que os trabalhadores não “precisam” planejar; e quando precisam não têm capacidade de fazê-lo.

Como as agendas “planejadas” pela elite proprietária são geradas no interior das empresas e são elas, em geral, que irão implementá-las, é ali que se organizam as ações que irão demandar mais intensivamente planejamento governamental para viabilizar sua posterior implementação pelo governo. Como historicamente quem planeja de fato é a elite proprietária, é a sua agenda que adentra o Estado demandando para sua implementação atividades de planejamento governamental de maior intensidade.

O quadro que segue sintetiza o recém abordado acerca das características dos problemas contidos nas agendas desses dois atores. Note-se que na terceira coluna a expressão planejamento aparece entre aspas para ressaltar que, no caso do ator “Ricos” ela se refere ao planejamento empresarial que ocorre em suas empresas. E, no caso dos “Pobres” a uma atividade que, pela própria natureza do capitalismo, modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção e na compra e venda de força de trabalho, nunca possuiu um lócus próprio. E que mesmo atualmente, apesar da crescente organização dos movimentos sociais, conta apenas com as ONGs e os espaços que vem sendo abertos no âmbito do Estado corporativo contemporâneo, para municiar suas agendas com capacidade de entrada nas agendas decisórias e poder de convencimento ou neutralização de outros atores.

Quadro 1: Características das agendas particulares

Características das agendas particulares	Prazo de maturação	Densidade cognitiva	Intensidade de “planejamento”	Intensidade de planejamento governamental
Ricos	Elevado	Elevada	Elevada	Elevada
Pobres	Baixo	Baixa	Baixa	Baixa

Quando uma agenda é vitoriosa, o Estado tende a “encampá-la” ou endossá-la e, em função da correlação de forças políticas, se organiza (“planeja”) para implementá-la. Dessa forma, tal como pode ser deduzido se se considera o processo usual de formação da agenda decisória, a elaboração dos planos, frequentemente, possui seus objetivos, etapas, metodologias etc. previamente definidos pelos atores com maior poder.

Em consequência, é comum escutar gestores encarregados das parcerias público-privadas dizendo que: “Tenho que terminar esta solicitação para que o ‘especialista’ escreva o Termo de Referência para contratar a Empresa de Consultoria que vai fiscalizar a obra que a Empreiteira vai fazer...”.

O que não surpreende haja vista a condição de um ser vivo (o Estado não é uma máquina!) tetraplégico e lobotomizado a que foi submetido o “Estado Herdado” (DAGNINO, 2013): débil para fazer frente à pressão das elites proprietárias e pouco capacitado para a elaboração (Formulação, Implementação e Avaliação) de políticas públicas. (COSTA, 2006)

De acordo com essa perspectiva, da mesma maneira que o governo, para governar e manter a sua governabilidade e legitimidade deve implementar as decisões que emanam da resolução da agenda decisória – reiteradamente enviesada, há que ressaltar, no interesse dos atores dominantes –, o governo tem, então, que endossar e levar a cabo o planejamento realizado por eles.

Um novo estilo de planejamento governamental coerente com o processo de democratização terá que, ao invés de seguir pautando-se pela solução dos problemas e demandas das elites proprietárias e assim aprofundando — iterativa e interativamente — seu caráter antidemocrático, focar-se nos problemas do contexto sistêmico e dinâmico, social, econômica e politicamente condicionado, que entram o verdadeiro desenvolvimento da nação.

O planejamento governamental existente

As agendas particulares presentes numa determinada área de política pública costumam possuir um grau de superposição que depende, fundamentalmente, da semelhança dos projetos políticos dos atores envolvidos. No nível de distintas sociedades, esse grau vai variar em função de aspectos como a distribuição de renda, coesão social, etc.

O espaço sobre o qual a estrutura do Estado vai ser mobilizada para elaborar a política pública é o demarcado pela agenda decisória. Quanto maior for o grau de superposição (ou intersecção) entre as agendas particulares, se satisfeitas por igual a correlação de forças desequilibrada no sentido de algum ator dominante, mais focada, e por isto com mais chance de sucesso, será a política.

Como mostramos, a agenda particular de qualquer ator possui aspectos, necessidades, problemas ou, genericamente, demandas que implicam ações governamentais orientadas para o seu atendimento. O intervalo de tempo que decorre entre a decisão governamental de satisfazer uma dada demanda e sua efetiva satisfação é variável. Esse intervalo depende de ações governamentais com “prazo de maturação” distinto.

Quando se associa a noção de demanda contida numa agenda à demanda por bens e serviços, o que evidentemente implica numa redução de sentido, mas que é útil para prosseguir com a argumentação, pode-se dizer que a intensidade (qualitativa e quantitativa) das ações de planejamento governamental necessária para satisfazê-la costuma ser maior no caso das elites proprietárias.

Ou seja, a satisfação da demanda de bens e serviços que exerce o conjunto da sociedade, dado que implica a sua produção, supõe, tendencial e fundamentalmente, decisões de gasto (ou investimento) realizadas pelos ricos em suas empresas.

Como já indicado, à dicotomia ricos x pobres em termos de apropriação da riqueza gerada não corresponde uma simetria em termos de agência e controle sobre a produção de bens e serviços. Os primeiros são os proprietários dos meios de produção ou das empresas que são por eles administradas. E os últimos, os vendedores de força de trabalho, embora sejam tão importantes como participantes da produção a ponto de serem os que efetivamente geram de valor, não são os responsáveis pelas decisões a ela relacionadas.

De qualquer forma, cada vez que uma empresa pretende tomar uma decisão de produzir, ela deve realizar duas operações de concepção que envolvem aspectos qualitativos e quantitativos (a começar pelas características e volume da demanda a ser atendida). A primeira, de natureza imediata ou “interna”, corresponde às atividades associadas à produção de bens e serviços que pretende realizar. A segunda, de natureza “externa”, tem a ver com a idealização da infraestrutura a ser providenciada pelo Estado mediante as atividades de planejamento e execução que sua agenda para ele irá colocar.

À medida que o capitalismo foi se sofisticando, cresceu a pressão exercida pelas empresas (cujo o tamanho é, também, crescente) sobre o Estado para que ele providencie a infraestrutura de bens e serviços necessária – crescente e mutante – para garantir que a sociedade possa adquirir as mercadorias que elas produzem. O que faz com que o Estado tenha que gastar (ou investir), em alguns setores, recursos muito superiores àqueles despendidos pelas empresas (um exemplo radical é o recurso necessário para produzir um chuveiro elétrico vis-à-vis àquele que ele requer durante a sua vida útil em termos da capacidade instalada de geração e distribuição de energia).

Parece plausível a noção de que a cada bem ou serviço mais intensivo em conhecimento (produzido para e pela empresa, é claro) que a sociedade demanda, ao longo da trajetória dos dois últimos séculos do capitalismo, cresçam as atividades governamentais necessárias para viabilizar sua produção e consumo. Essa evolução, que pode ser constatada pelo significativo aumento do tamanho do Estado (avaliado em termos de imposto/PIB ou de funcionários públicos/população) nos países de capitalismo avançado nesse período, deve ter sido consideravelmente mais acelerada no caso das atividades de planejamento governamental.

Fica claro então o porquê da afirmação feita antes sobre o fato de que as atividades de planejamento governamental relacionadas às demandas dos ricos tendem a ser mais intensivas em conhecimento novo. Principalmente porque o procedimento mais simples, da tentativa e erro, pouco intensivo em tempo e recursos para sua realização, tende a ser, quando mal sucedido, dado o volume envolvido de recursos materiais e humanos e de tempo gasto para satisfazer essas demandas, contraproducente ou proibitivo.

De fato, nas sociedades que percorreram o caminho capitalista clássico, ou os países capitalistas hoje avançados, devido à tendência observada até pouco tempo atrás, de relativo crescimento igualitário da renda, a satisfação das demandas por bens e serviços novos ocorreu, tipicamente, de forma aproximadamente coerente com a curva logística de difusão e de ciclo de produto. Isso ao ponto de fazer com que as dinâmicas tecnológicas de deterioração programada, obsolescência planejada e consumismo exacerbado passassem a ser a forma padrão de acumulação capitalista.

Assim, à medida que a população pobre, mas com um poder aquisitivo que lá não era muito menor que o dos ricos, ia demandando os bens e serviços antes restritos aos ricos (que em geral incorporavam tecnologia mais recente), o Estado ia paulatinamente providenciando o que dele se esperava para, de forma autônoma ou via o mercado, a sua satisfação.

De qualquer forma, mesmo nos casos em que essa trajetória se viu afetada por mudanças de paradigma técnico-econômico e não ocorreu de um modo “suave”, os problemas das agendas dos pobres que deixavam de ser conflitos latentes ou encobertos e que se explicitavam no processo decisório e deviam ser satisfeitas tenderam a se concentrar em demandas por bens e serviços que o tecido econômico-produtivo e tecnológico do país (empresas, centros de P&D, etc.), a infraestrutura (de energia, transporte, comunicação, logística, etc.) e o próprio aparelho burocrático do Estado já está “acostumado” a proporcionar à sociedade. Mas que, ao longo da história e até agora, não estavam “disponíveis” para os pobres. (DAGNINO, 2012)

Esse processo, que foi mais parecido com o que ocorreu nos países periféricos como o Brasil, levou à produção de bens e serviços (ou a sua distribuição, quando importados) cujo padrão tecnológico imitativo periférico não implicava grande densidade cognitiva ou um elevado grau de “inovação” por parte das empresas e da infraestrutura estatal. Por ser em ambos os sentidos incremental (não racional e homeopaticamente controlado pelas elites dominantes) esse processo tampouco demandou alta intensidade de planejamento governamental.

Em direção a um novo estilo de planejamento governamental

Nesta seção se confronta o estilo de planejamento governamental existente – “contaminado” pelo estilo de planejamento empresarial – com o que terá que ser concebido para a resolução dos problemas dos atores mais pobres.

O quadro que segue complementa e sintetiza o que foi recém tratado acerca da trajetória e da situação atual a que ela conduziu, indicando as características do planejamento governamental que foi engendrado.

Quadro 2: Estilo de planejamento governamental existente para resolução de agendas

Características do planejamento governamental	“Complexidade atribuída” aos procedimentos	Disponibilidade relativa de procedimentos	Emprego de transversalidade
Ricos	Elevado	Elevada	Elevada
Pobres	Baixo	Baixa	Baixa

Nele se pode constatar as características das ações de planejamento governamental (ou de política pública) orientadas a processar as agendas dos pobres e dos ricos. Essas últimas envolvem procedimentos aos quais se atribui alta complexidade, frequentemente de maneira a justificar a manutenção de opacidade das mesmas em relação à população. Mas que, não obstante, dada à necessidade de implementar essas ações de modo adequado aos interesses das elites, os procedimentos necessários

têm sido providenciados a contento e encontram-se disponíveis. Similarmente, se observa que essas ações são intensivas em procedimentos caracterizados pelo emprego do alto grau de transversalidade necessário ao êxito das políticas públicas que interessam aos ricos.

Algo muito distinto do que se tratou acima ocorre hoje em alguns países latino-americanos em que, como no Brasil, desde a periferia do capitalismo, emergem enormes demandas provocadas pela dimensão da exclusão social e pela inclusão da agenda dos pobres no processo decisório.

Por implicarem um volume considerável de recursos materiais e humanos para a criação de cadeias produtivas de empreendimentos solidários, uma significativa ruptura tecnocientífica na direção à Adequação Sociotécnica e à Tecnologia Social (DAGNINO, 2011), elas requerem, como se argumenta aqui, a concepção de um novo estilo de planejamento governamental muito mais próximo aos instrumentos metodológico-operacionais relacionados à Análise de Políticas.

Nossa formação histórico-social capitalista engendrou a partir do golpe militar de 1964 uma correlação de forças políticas relativamente estável. Na atual situação ela se encontra em processo de mudança. A tensão que isso provoca na interface Estado-sociedade se propaga como uma força de pressão sobre a estrutura burocrática do Estado. O estresse dos gestores que nela operam, causado por problemas e demandas que se avolumam sem que essa estrutura consiga resolver, é equivocadamente visualizado por eles como um déficit de “eficiência” da “máquina” estatal (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Não obstante, ao contrário, essa situação pode ser muito melhor descrita pelo que Nogueira (2011, p. 212) denominou “sofrimento organizacional”.

Esse sofrimento tende a levar os gestores a buscar, na “prateleira” do gerencialismo, instrumentos metodológico-operacionais gerenciais para preencher aquele déficit. Mas esses instrumentos, “trazidos” pelas empresas, cujo sucesso depende do controle dos seus empregados e de sua capacidade de competir e provocar o insucesso de outras, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e “competitivas” causam disfunções internas, agravam o insulamento e diminuem a eficácia e efetividade do Estado. Assim, dado que ao contrário do esperado esses instrumentos tendem a agravar a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas, gera-se o que chamamos de “círculos viciosos da Gestão Pública brasileira”.

O quadro que segue apresenta as características das ações de um novo estilo de planejamento governamental capaz de resolver as demandas que a radicalização da democracia coloca sobre o Estado.

Quadro 3: Novo estilo de planejamento governamental para resolução de agendas

Características do planejamento governamental	"Complexidade real" dos procedimentos	Disponibilidade de relativa de procedimentos	Demanda real de transversalidade
Ricos	Baixa	Elevada	Alta
Pobres	Elevada	Baixa	Baixa

Sua comparação com o quadro anterior evidencia a natureza antagônica entre o novo estilo de planejamento governamental e o atualmente existente. Nele se indica a alta complexidade real dos procedimentos correspondentes às agendas e aos problemas dos pobres. E de como é proporcionalmente mais elevada a demanda de transversalidade que irão colocar sobre a estrutura do Estado as políticas públicas que terão que ser elaboradas para resolvê-los.

A América Latina, em função da relativamente alta participação do Estado na economia típica da nossa condição periférica, foi a região onde mais teve vigência a ideia de planejamento governamental. E, nesse contexto, desde as primeiras décadas do século XX, foi a esquerda, preocupada em contrabalançar a irracionalidade gananciosa da classe proprietária que se beneficiava do capitalismo selvagem que aquela condição engendrava, e inspirada no sucesso do planejamento que se realizava nos países socialistas, foi um sistemático e insistente advogado do planejamento governamental. A expectativa era de que, mesmo quando não havia condições políticas de instaurar processos decisórios mais democráticos e participativos e nem sequer movimentos de conscientização (que façam emergir os "conflitos latentes"), empoderamento (que potencializem os "encobertos" e fortaleçam os "abertos"), era possível através dos burocratas e tecnoburocratas de esquerda, diminuir o viés privatizador da ação do Estado. Profissionais, esses, que em alguns países como o Brasil, mesmo do período da ditadura militar, tinham uma significativa participação nos órgãos de planejamento do governo federal, como ocorreu no sistema IPEA-IPLAN.

Isso, como se sabe, a participação desses profissionais de esquerda no momento da Formulação – o primeiro dos três do processo de elaboração de políticas –, não adiantou muito. O controle que o governo autoritário e seus aliados da classe proprietária, os empresários, exerciam sobre o segundo momento, da Implementação, fazia com que políticas simbólicas ou, mais do que isto, demagógicas, passassem a constituir o núcleo do planejamento autoritário daquele período.

A esse respeito, e aqui chegamos ao ponto em que queríamos chegar para "amarrar questões" abordadas nesta seção e na anterior, é importante ressaltar que mesmo quando o momento da Formulação (ou processo decisório) vier a ser mais democrático e participativo não haverá garantia de que o mesmo ocorra na Implementação.

Para justificar essa afirmação, é conveniente caracterizar ou identificar um outro momento – de “operacionalização” – entre os momentos de Formulação e Implementação. É nesse momento de detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos “anéis burocráticos” em que se envolvem, em conjunto com os empresários irão refinar o planejamento por estes inicialmente realizado mediante os instrumentos metodológico-operacionais gerados e disponibilizados numa estrutura do Estado social e historicamente determinada.

Em relação a essa situação, cabe novamente lembrar o caso do “Tostines”. Decide quem planeja ou planeja quem decide? Decide quem planeja porque, inicialmente, antes do processo decisório, o empresário, utilizando-se dos instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, transforma sua agenda num plano – conjunto de metas de implantação de capacidade produtiva, produção, entrega de bens e serviços, etc. – passível de granjear o apoio ou neutralizar ou manipular outros atores que dele participam; e, assim, decidir.

Planeja quem decide porque estabelecido no processo decisório o rumo que irá seguir a política pública, após o momento de Formulação, portanto, se inicia aquele momento de “operacionalização”. Nele, usualmente empregando os instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, e assessorado muito (e não raro demasiadamente) por empresas, inclusive, mas não somente, de consultoria, os burocratas das áreas técnicas encarregadas de elaborar as políticas econômicas irão definir em detalhe as atribuições e responsabilidades, do Estado e das empresas, necessárias para viabilizar as demandas destas últimas que foram previamente transformadas em planejamento.

Entre outras coisas, será definido o agente econômico-produtivo que será o alvo daquelas atribuições e responsabilidades; que será invariavelmente a empresa privada. No caso brasileiro, por exemplo, cerca da metade dos impostos arrecadados pelo Estado é usado para adquirir das empresas os bens e serviços necessários para a implementação das políticas públicas, que são proporcionadas aos cidadãos.

Transcende o âmbito da esquerda a percepção de que o momento da Formulação (ou processo decisório), aprofundando a substituição da democracia representativa em democracia deliberativa, deve ser cada vez mais democrático e participativo. Algo semelhante não ocorre, nem mesmo no âmbito restrito da esquerda, em relação ao momento de “operacionalização” (LANDER, 2009). Existe um temor de que, por falta de instrumentos metodológico-operacionais capazes de, evitando um assembleísmo permanente ampliar os míseros 3% dos recursos públicos hoje alocados a instancias como o Orçamento Participativo, conferir eficácia e efetividade a esse momento.

É também muito incipiente, mesmo nesse âmbito mais restrito, a consciência da possibilidade e da conveniência em antepor ao tecido econômico-produtivo das empresas e sua tecnologia convencional, crescentemente incoerentes com o cenário da democratização proposto pela esquerda, as cadeias produtivas formadas pelos empreendimentos solidários e sua Tecnologia Social (DAGNINO,

2010). Cadeias que, caso passem a ser privilegiadas mediante o poder de compra do Estado seriam vitais para a materialização desse cenário.

Considerações finais

Uma forma de caminhar no sentido de um novo estilo de planejamento governamental mais aderente ao processo de democratização em marcha é promover o emprego dos instrumentos metodológico-operacionais associados à Análise de Políticas Públicas (e, no limite, fazer com que esta expressão seja usada em substituição à de planejamento governamental) no lugar dos inadequados atualmente utilizados, frequentemente oriundos do planejamento empresarial e disseminados pela Reforma Gerencial.

Dessa forma, será possível contribuir para que o Estado democrático cumpra sua função de atender as demandas dos atores sociais mediante um procedimento que substitua, contrariando sempre que necessário, a maneira usual em que se conformam e resolvem, no seu âmbito, as Agendas Decisórias.

Como se mostrou, por serem enviesadas pelos valores e interesses das elites, elas muitas vezes não incorporam as agendas dos atores mais fracos (conflitos encobertos) e, com ainda maior frequência, os problemas que, embora sofridos, não são claramente por eles percebidos (conflitos latentes). O que faz com que o planejamento governamental, por estar inerentemente enviesado por esses valores e interesses, se limite amiúde a um ritual de endosso do planejamento que propõe a elite (empresas, etc.) que os veiculam em cada área de política pública.

A Análise de Políticas, por possibilitar um processo de elaboração de políticas capaz de contrabalançar as implicações da concentração de poder existente na sociedade no âmbito do Estado, oferece aos gestores alinhados com o Cenário da Democratização a possibilidade de operar criticamente sobre ele. Dessa forma, será possível, por um lado, explicitar o procedimento de “tecnificação” que legitima e naturaliza uma correlação de forças políticas desbalanceada. E, por outro, contribuir para que os atores subalternos, mediante ações levadas a cabo pelos gestores – de conscientização, empoderamento e capacitação (que permitam transformar suas demandas em “planejamentos” com poder de convencimento semelhante àquele dos dominantes) – participem de forma menos desigual no processo de elaboração de políticas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.L.; PEDROTI, P.; PÓ, V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F.L.; M. R.; PACHECO, R.(Orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **O cultural e o político nos movimentos sociais latino-**

americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. pp. 15-57.

BACHRACH, P. e BARATZ, M.S. **Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework.** *American Political Science Review*, vol. 57, n. 3, Sep. 1963, pp. 632-642.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação.** Salvador: Eduneb, 2012.

Costa, F.L. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** In: MARTINS, P. e PERANTI, O.P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV, 2006.

CRUZ, R. **Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A.(Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Campinas: UNICAMP. 2006. pp. 13-91.

DAGNINO, R. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e elaboração.** Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO, R.(Org.) **Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade.** Campinas: Komed, 2011.

DAGNINO, R. **A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política.** In: *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. vol 6, 1 de abril de 2013.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Editora UFMG, 2004.

FONSECA, F.C. P. da. **Do consenso “intervencionista” à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial do século XX.** In: FONSECA, F.C. P. *O Consenso Forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

GAETANI, F. **As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação.** In: OLIVEIRA, F.B. de. *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. v. 1, 1999.

HAM, C. e HILL M. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres 1993.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policy.** EUA: Harper Collins Publishers, 1984.

LANDER, E. **El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo conversación con Franck Gaudichaud.** Rebelión. Disponível em: <www.rebelion.org> 2 de febrero. 2009.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e*

- política no Brasil: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LUKES, S. **O poder: uma visão radical**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.
- MATUS, C. **Política, planificação e governo**. Brasília: IPEA, 1996.
- MOTTA, P. R. **Innovación y democratización de la gestión pública**. Caracas: CLAD - Serie Temas de Conyuntura en Gestión Pública, n. 5, 1991.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.
- O'DONNELL, G. **Acerca del Estado en América Latina contemporánea - Diez tesis para discusión**. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. PNUD, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- O'DONNELL, G. **Anotações para uma teoria do Estado (I)**. Revista de Cultura e Sociedade. n.3, nov-jan, 1981, pp. 71-93.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OLIVEIRA, J. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP, Rio de Janeiro, n. 40, v.1, 2006.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSZLAK, O. **De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado**. Revista Nueva Sociedad, n. 160, Venezuela, 1999.
- ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- TAVARES, M. C. **A era das distopias**. Quo vadis? janeiro, fevereiro e março, 2014.
- Tenório, F.G. e SARAVIA, E. **Escorços sobre gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, P.E.M. e PIERANTI, O.P. (Org.) Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- THWAITES REY, M. **Tecnocratas vs punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración**. Revista ENCRUCIJADAS. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. n.6, abr., 2001.
- THWAITES Rey, M. **Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?** In: Revista OSAL (Observatorio Social de América Latina). Buenos Aires: CLACSO, Año XI, n. 27, abr., 2010.
- WAISSBLUTH, M. **La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla**. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.

Participação como método de governo: reflexões para sua implementação e para o desenvolvimento do estrato tecnopolítico



Participation as a government method: reflexions on it's implementation and on the technopolitical layer development

Valéria Moraes moraes.valeria@gmail.com

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 28-nov-14 **Aceito** 04-dez-14

Resumo O tema da participação na administração pública vem ganhando espaço na produção teórica. No entanto, ainda há muito o que avançar para tornar a participação realmente um método de governo. Este texto busca levantar algumas reflexões sobre a administração pública deliberativa, no que diz respeito a ferramentas, pessoas e competências coerentes com a proposta, partindo da apresentação do sistema de gestão política estratégica proposto por Matus (2000), ao qual se sugere agregar o subsistema da participação, e chegando à indicação de possíveis elementos constituintes da competência para a gestão pública tecnopolítica, estratégica e deliberativa. O texto descreve ainda duas iniciativas do governo federal que dialogam com os tópicos abordados.

Palavras-chave administração pública deliberativa, participação social, competências, tecnopolítica, estrato tecnopolítico

Abstract *Participation in public administration has been gaining relevance in theoretical production. However, there is still a lot to improve in order to make participation really a method of government. This text aims at raising some reflections on deliberative public administration, regarding tools, people and competencies coherent with this proposal, starting with the presentation of the strategic political management system proposed by Matus (2000), to which the subsystem participation is added, and proceeding to the indication of possible constituents of the compe-*

tence for technopolitical strategic and deliberative public management. The text also describes two initiatives undertaken by the federal government wich addresse those topics.

Keywords *deliberative public administration, social participation, competencies, technopolitical layer*

Introdução

O argumento em favor da participação popular nos governos vem ganhando crescente importância no debate sobre administração pública. No Brasil, houve um crescimento significativo de interfaces socioestatais¹ constituídas em programas e órgãos do governo federal nos últimos anos, chegando a quase 90% dos programas com algum tipo de interação com a sociedade (Pires e Vaz, 2012).

Os benefícios esperados com a participação vão desde promover maior inclusão, maior racionalização de recursos, aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* e consequente incremento na eficiência e eficácia das políticas públicas (Pires e Vaz, 2012) a identificação de demandas complexas e respostas com propostas de ação também complexas (Brugué, 2009).

Em particular, a participação tem sido identificada como elemento fundamental para a modernização administrativa, como um contraponto às propostas gerencialistas que marcaram a discussão neste tema a partir dos anos 1990 (Paula, 2005) e que, de fato, ainda encontram eco em muitas iniciativas que se pretendem inovadoras.

A administração deliberativa (Brugué, 2004; 2009) ou societal (Paula, 2005), no entanto, é ainda um processo em construção, e necessita difundir-se como teoria e método de governo. Do ponto de vista de sua implementação, é importante levar em consideração que um dado modo de governar, ao lado da decisão política de adotá-lo, requer também ferramentas apropriadas e pessoas que detenham a competência, entendida como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessária para colocá-lo em prática.

Com este pano de fundo, o presente texto busca indicar alguns elementos para a discussão sobre ferramentas, pessoas e competências que possam ajudar a fazer da participação verdadeiramente um método de governar. Para tanto, na primeira seção é apresentado o sistema de direção estratégica proposto por Matus (2000), no qual sugere-se a introdução do subsistema de participação. Na segunda parte, discute-se o desenvolvimento do estrato tecnopolítico para que seus membros possam adquirir as competências requeridas para a administração pública deliberativa. Em seguida, a terceira parte apresenta duas iniciativas do governo brasileiro que representam experiências con-

1 Com este construto, usado em substituição a “participação social”, Pires e Vaz (2012) pretendem obter maiores alcance e poder explicativo e de compreensão do papel e das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação à sociedade e à administração pública.

cretas de questões abordadas nas seções anteriores, concluindo com algumas considerações finais acerca dos desafios ainda a serem enfrentados.

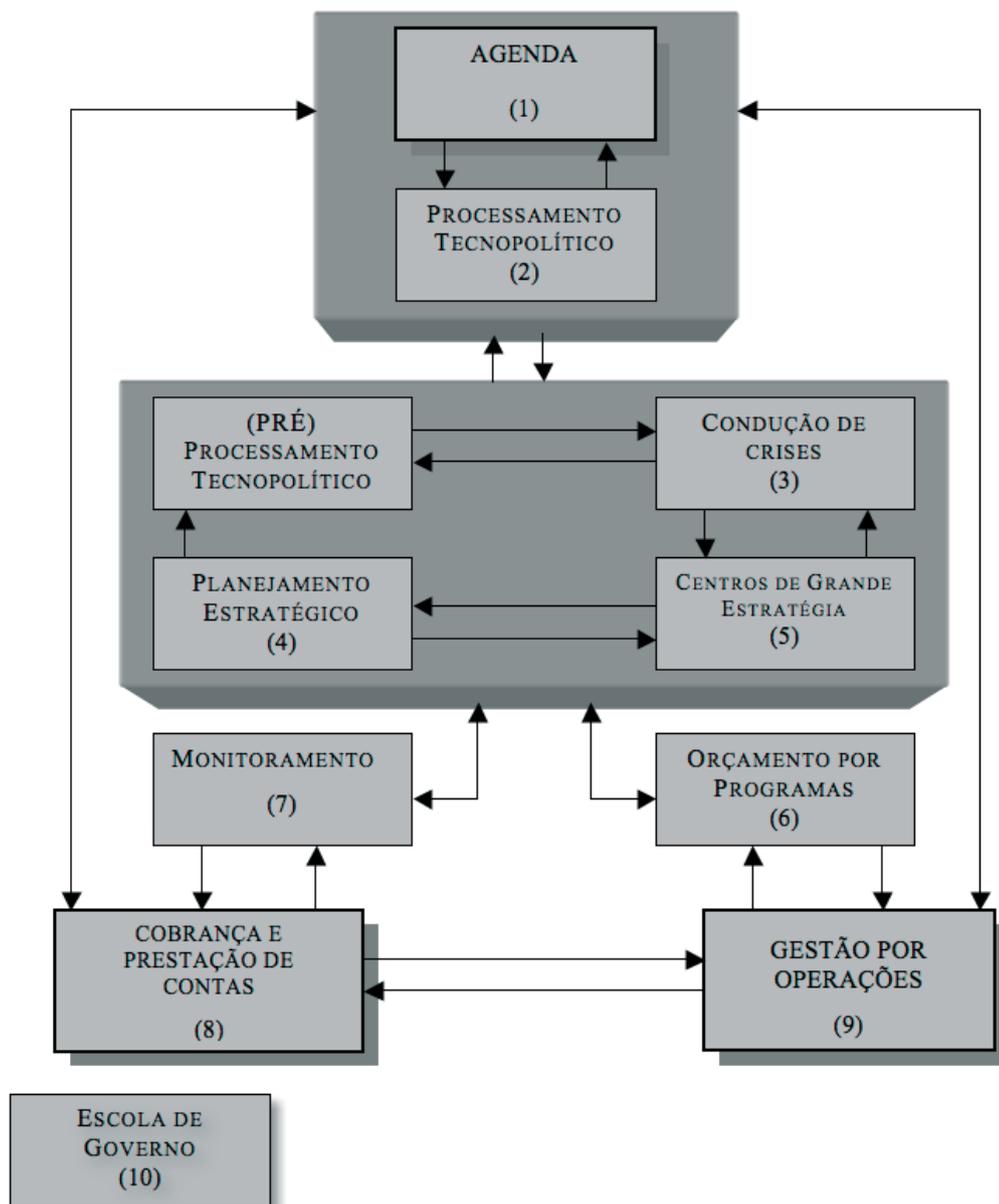
Ferramentas para a participação – o planejamento

Como ponto de partida para a identificação de ferramentas com potencial para a implementação da participação como método de governo, abre-se aqui uma brevíssima reflexão sobre ferramentas voltadas à condução qualificada da máquina pública de modo geral, para, em seguida, considerar se elas seriam adequadas ou não também para a implementação da interface socioestatal.

Nesse sentido, destaca-se, como alternativa coerente com a realidade da gestão pública, as ferramentas inseridas no método de governo descrito pelo Planejamento Estratégico Situacional – PES (Matus, 1993; 1996; 2000), um sistema de gestão estratégica que tem como eixo o planejamento, o qual orienta a elaboração e condução da agenda de governo, com base em um processamento tecnopolítico de problemas, e conduz a gestão na implementação do plano, buscando com isso um saldo positivo do balanço global de gestão política do governo ao final da gestão (Matus, 1996; 2000). Nessa perspectiva, o termo planejamento incorpora, sob uma ótica circular, as fases de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas, tradicionalmente descritas como estanques ou fases em uma linearidade.

Todo o argumento desenvolvido no PES sustenta o planejamento, com as características citadas, como uma ferramenta central ao exercício da condução da máquina pública com qualidade. O sistema de gestão estratégica que ele propõe incorpora dez subsistemas, esquematicamente apresentados na Figura 1:

Figura 1: Sistema de Direção Estratégica



Fonte: Matus (2000, p. 168)

1. Agenda do dirigente, que concilia as prioridades do plano de governo (o estratégico) com as rotinas e urgências, para gerar o Menu Diário de Decisões (MDD). Define a alocação dos recursos mais escassos: o tempo e o foco de atenção. Define também a luta entre improvisação e planejamento;
2. Processamento tecnopolítico, responsável por filtrar o valor dos problemas e a qualidade do processamento tecnopolítico. Seu critério central é o equilíbrio entre todas as ações realizadas

de modo a garantir que o governo, como um todo, garanta todo o tempo a máxima governabilidade possível enquanto executa seu plano de governo;

3. Condução de crises, que opera o processamento tecnopolítico em casos de emergências e crises (Sala de Situações);
4. Centros de grande estratégia, visando pensar criativamente o sistema a longo prazo, estabelecendo diretrizes para o planejamento estratégico;
5. Planejamento estratégico, que opera em um período de governo, de acordo com as diretrizes da grande estratégia. Parte de uma seleção de problemas estabelecidos como meta para o período de governo e culmina com um arquivo de problemas técnica e politicamente processados, incluindo as considerações necessárias acerca da governabilidade das operações² a serem executadas;
6. Orçamento por programas, o qual permite alocar recursos econômicos de acordo com o plano, segundo a relação recursos à produtos à resultados. Tem como finalidade qualificar a eficiência e a eficácia gerencial no cumprimento das metas por operações;
7. Monitoramento de gestão viabiliza a correção e ajustes do plano, através de indicadores que complementam o monitoramento visual e direto. É essencial para a existência do sistema nº. 8. Opera em tempo eficaz e excepcionalmente em tempo real;
8. Cobrança e prestação de contas por desempenho visando estabelecer responsabilidades e critérios de avaliação para os responsáveis por operações;
9. Gestão por operações que opera com base em objetivos e metas decorrentes das operações identificadas no plano. Para funcionar eficazmente, requer um equilíbrio entre responsabilidade e governabilidade que dê suporte à descentralização da execução;
10. Escola de governo que vem a ser um centro de treinamento em alta direção para a formação contínua do corpo dirigente.

Os subsistemas de direção estratégica criam os requisitos para o desenho das estruturas organizacionais, ou seja, estabelecem as funções que necessitam ser desempenhadas e que devem orientar a possível estruturação das áreas. Os subsistemas se interceptam e se reforçam mutuamente, demandando e ofertando informações nos sentidos indicados pelas setas na figura. Suas fronteiras são imprecisas, mas suas especificidades os identificam como elementos independentes do sistema.

2 Operação é o “módulo prático básico do plano de ação.” (MATUS, 1997)

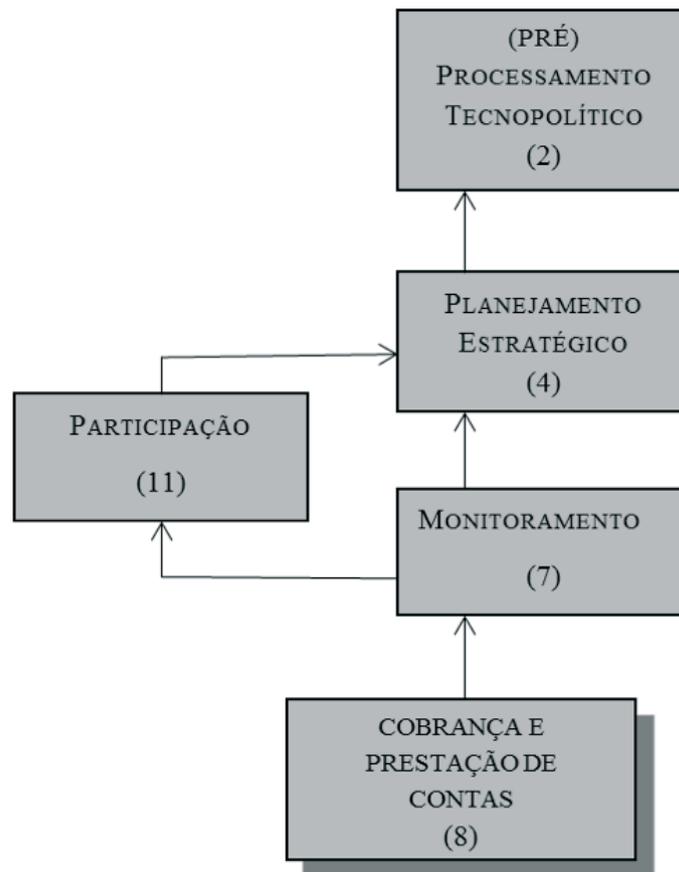
O sistema de direção estratégica é, também, a concretização do planejamento no dia-a-dia, pois, na proposta de planejamento como cálculo interativo que fundamenta o PES, não é possível distinguir entre o planejamento e a gerência. Isso quer dizer que as áreas responsáveis pelo planejamento e pela gestão do plano devem estar perfeitamente integradas e as informações fluindo entre elas, de modo que a demanda por informação feita por um subsistema estimule o funcionamento adequado do outro.

Delineado este sistema de gestão política estratégica, que tem no planejamento seu eixo estruturante, como alternativa potente e adequada para a condução governamental de qualidade, cumpre verificar se ele comporta oportunidades para a implementação da interface socioestatal. Antes, porém, é importante ainda revelar a perspectiva com que se aborda aqui essa interface: para viabilizar que a participação seja de fato método de governo, as ferramentas sugeridas devem dar suporte à captação de necessidades complexas e à proposição soluções também complexas, como sugere Brugué (2009), mas também ao monitoramento e avaliação da execução dessas soluções.

Retomando, então, os 10 subsistemas e confrontando suas especificidades frente às perspectivas para a participação, é possível identificar, na natureza das funções atribuídas a cada um deles, que os subsistemas de processamento tecnopolítico, planejamento estratégico, monitoramento, cobrança e prestação de contas e grande estratégia são os que englobam funções relacionadas à implementação das perspectivas sobre a participação como método de governo. Em especial os quatro primeiros, por se referirem à condução de um governo específico, serão considerados aqui.

É no âmbito desses subsistemas que necessidades ou problemas complexos são captados, propostas de enfrentamento são identificadas e têm sua execução monitorada e avaliada, de onde fluem as informações que orientam a gestão e para onde retornam, em primeira instância, os sinais que orientam a condução estratégica. Portanto, esses subsistemas congregam espaços importantes de tomada de decisão.

Por esta razão, é também no âmbito destes quatro subsistemas que pretende-se sugerir aqui a constituição da interface socioestatal que vise à operacionalização da participação na condução do governo. Tendo a unidade de planejamento como o “estado maior” do dirigente, a interface socioestatal se agrega, enquanto novo subsistema, aos demais subsistemas diretamente envolvidos nas atividades relacionadas à definição de objetivos e ao monitoramento do alcance destes.

Figura 2: subsistema de participação no Sistema de Direção Estratégica

Nesta discussão, é preciso considerar a “ecologia” de tipos e formas de interfaces e suas respectivas aderências às diferentes áreas de políticas e/ou finalidades (Pires e Vaz, 2012), tendo em conta também que, do ponto de vista de um planejamento de governo com as características apontadas, é importante garantir a pluralidade da representação da sociedade nesta participação, em termos de temas abordados, evitando-se os olhares temáticos segmentados.

Assim, ainda que de forma indicativa, buscou-se trazer argumentos que sustentem a escolha do planejamento, entendido como o eixo estruturante de um sistema de gestão política estratégica e situacional como o descrito, como uma ferramenta potente para dar coerência a um modo de governar inserido nos marcos da administração deliberativa, agregando a este sistema de gestão o subsistema da participação. A adoção bem sucedida desta ferramenta, no entanto, requer pessoas dotadas das competências necessárias para manejá-la. A próxima seção busca delinear o perfil dessas pessoas e dos conhecimentos, habilidades e atitudes que compõem as competências requeridas para apoiar a adoção de um método de governo que tenha como eixo estruturante o planejamento participativo.

Planejamento participativo – pessoas e competências requeridas

Nos níveis dirigentes governamentais, é possível identificar quatro tipos de integrantes: 1) o mandatário; (b) os dirigentes nomeados por critério político; (c) os assessores; e (d) os profissionais especializados (Matus, 2000). De um modo geral, as pessoas que ocupam essas posições têm origem em alguns estratos-chave da sociedade, que conformam a capacidade geral para governar:

- a. a liderança política;
- b. o nível tecnopolítico, constituído de dirigentes, executivos, assessores e planejadores do aparato público;
- c. o nível dos pesquisadores no campo das ciências e técnicas de governo;
- d. o nível geral dos profissionais de nível universitário e cientistas, do âmbito público ou privado, fora ou dentro das universidades;
- e. o cidadão e suas organizações de base. (MATUS, 2000)

Entre esses, interessa ao foco deste trabalho o estrato tecnopolítico, um segmento social heterogêneo, presente em todos os âmbitos da gestão, que se caracteriza mais pelas funções que ocupa do que por uma formação acadêmica específica. Dele espera-se o domínio de competências complexas, abrangendo dimensões técnicas, políticas, gerenciais e transversais, embora com frequência seus membros não possuam estas características em níveis equivalentes de domínio. Apesar da importância desse estrato para a garantia de alta capacidade para governar, a formação de seus quadros ainda é fortemente marcada pela verticalidade da departamentalização acadêmica, ficando a complexidade de sua competência para ser desenvolvida aleatoriamente e de forma improvisada, no exercício da função.

Assim, sugere-se aqui que seja dada atenção ao desenvolvimento de integrantes das equipes dirigentes e assessores nos órgãos públicos, em condições e formatos que sejam adaptados às necessidades e especificidades das condições intensas de trabalho que essas pessoas enfrentam, de modo que possam adquirir a competência necessária.

Com o propósito de sugerir o que pode ser o conteúdo desta competência, na Tabela 1 estão indicadas algumas de suas dimensões mais relevantes, cada uma delas detalhada em conhecimentos, habilidades e atitudes específicas. De modo geral, esses são conteúdos que fazem parte da competência para a gestão pública tecnopolítica, estratégica e deliberativa. É importante destacar que esta lista de conteúdos é sugestiva e não exaustiva, e foi inspirada nas proposições de Matus (2000) e em dados empíricos levantados por Moraes (2010).

Tabela 1: Dimensões e conteúdos da competência para a gestão pública tecnopolítica, estratégica e deliberativa

Dimensão	Conhecimento	Habilidades	Atitudes
<i>Capacidade para atuar na complexidade do ambiente público</i>	Compreender o todo da administração pública, compreender os limites da atuação na adm pública, conhecer com profundidade o projeto político, conhecer os principais elementos de cada política pública	<ul style="list-style-type: none"> - Conciliar múltiplos critérios de eficiência e eficácia (político, econômico, sociais, ambientais, etc) - Distinguir julgamento técnico e político - Lidar com a escassez de recursos, com a urgência nas decisões - Administrar vários problemas e temas simultaneamente 	<ul style="list-style-type: none"> - Tolerância a ambientes super-regulados - Ter tolerância com conflitos internos ao governo (fricção burocrática) - Ter consistência nas ideias, -Valorizar a diversidade, a democracia e a participação - Ter jogo de cintura e paciência <ul style="list-style-type: none"> - Ser proativo - Ter foco em resultados e visão sistêmica
<i>Capacidade para atuar na Administração Pública</i>	Conhecer a administração pública, teoria, seus instrumentos, modo de funcionamento	Lidar com os instrumentos e procedimentos da administração pública, sabendo aplicá-los adequadamente, inclusive para atender os controles internos e externos	Ter paciência com a burocracia, responsabilidade, Honestidade, transparência, disciplina com os gastos
<i>Capacidade para atuar com normativos</i>	Conhecer os principais normativos que regem a administração pública e seus fundamentos	Elaborar normativos, interpretar e aplicar normativos pertinentes	Atribuir importância à legislação
<i>Capacidade para gerir o Planejamento e Orçamento públicos</i>	Conhecer os instrumentos de planejamento e orçamento públicos, como o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento	Elaborar e administrar o planejamento e o orçamento público	Ter paciência com a burocracia, responsabilidade, Honestidade, transparência, disciplina com os gastos
<i>Capacidade para o trabalho colaborativo</i>	Conhecer teorias, métodos e técnicas relacionados à colaboração, à coordenação de ações e à negociação e administração de conflitos	Estimular, coordenar e conduzir o trabalho de forma colaborativa, dando oportunidade para a participação interna e externa nas tomadas de decisão	Respeitar amplamente a diversidade, Ser flexível, Saber ouvir, Ser assertivo, Valorizar a aprendizagem coletiva e individual
<i>Capacidade para o planejamento estratégico</i>	Conhecer teorias, ferramentas e práticas utilizadas na gestão estratégica, incluindo de planejamento estratégico situacional, monitoramento e gestão de operações	Elaborar explicações situacionais de problemas complexos, propor alternativas de enfrentamento, analisar trajetórias, elaborar e monitorar cenários, monitorar o alcance de resultados, gerenciar agenda estratégica	Ter visão estratégica Ter visão sistêmica
<i>Capacidade para a atuação política</i>	Conhecer o modo de operar dos demais atores políticos, conhecer os mecanismos que possibilitam construir viabilidade política para o projeto de governo, conhecer os principais temas da agenda política	Fazer análises de atores, articular estrategicamente os mecanismos políticos disponíveis de modo a construir viabilidade política para o projeto de governo	Respeitar a diversidade política, ser proativo na construção de governabilidade Valorizar o papel do poder público na vida social Valorizar a cooperação

Estes conteúdos sinergicamente articulados devem se expressar no desempenho potente da equipe dirigente, condição necessária para o funcionamento a contento das ferramentas que integram o sistema de gestão política estratégica.

Em linhas gerais, foram apresentados elementos para instrumentalizar uma administração pública deliberativa, na perspectiva de que, além das análises e proposições teóricas, faz-se necessário avançar na identificação de mecanismos que permitam colocar em prática essas teorias e mesmo extrair conhecimento da experimentação. Nesse sentido, a próxima seção apresenta, mais uma vez de forma sintética, duas iniciativas desenvolvidas pelo governo federal brasileiro nos últimos anos e que dialogam com essas reflexões.

Experiências brasileiras na direção da participação como método de governo

O modelo de planejamento adotado pelo governo central brasileiro implementa apenas alguns dos subsistemas do sistema de gestão política estratégica apresentado. Embora ainda haja bastante espaço para avanço no sentido de uma abordagem de planejamento que dialogue com os desafios da complexidade da administração pública, vários avanços significativos têm ocorrido na perspectiva da ampliação da participação cidadã na tomada de decisão governamental. Os últimos 12 anos viram se expandir as interfaces societais no governo federal, como é possível conhecer no amplo exercício de sistematização feito por Pires e Vaz (2012).

Essas interfaces estão presentes na maior parte das áreas do governo, mas merece destaque o fato de que o tema da participação tem sido o centro da atuação de um órgão diretamente subordinado à Presidência da República, a Secretaria-Geral, que tem buscado normatizar, organizar e mesmo criar alternativas que ajudem a tornar realidade a noção de participação como método de governo. Vão nesse sentido os dois normativos recentemente submetidos ao Congresso Nacional pela SG, que são o Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social e o Marco Regulatório das Organizações Sociais - MROSC.

Entre as iniciativas recentes relacionadas à participação social, duas dizem respeito a questões tratadas neste texto: a participação do Fórum Interconselhos na elaboração e monitoramento do Plano Plurianual, que trata de uma interface socioestatal no planejamento de governo, e a proposição de uma trilha de aprendizagem sobre participação e gestão voltadas para o estrato tecnopolítico do aparato estatal. As duas iniciativas serão brevemente relatadas a seguir.

O Plano Plurianual e o Fórum Interconselhos

O governo central brasileiro tem a previsão constitucional de elaborar, a cada 4 anos, um plano no qual é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para o período e as estratégias pensadas para viabilizar as metas previstas, chamado Plano Plurianual. Para a edição 2012-2015, o Ministério do Planejamento introduziu um novo modelo de plano, ao mesmo tempo em que introduziu mecanismos para ampliar a participação social em sua elaboração e monitoramento.

Para viabilizar a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano, foi definido, como espaço de interação, um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, que contou com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. Como relatam Avelino e Santos (2014),

Nos momentos anteriores de elaboração do PPA também já haviam sido implementados processos participativos. Houve audiências públicas e consultas aos conselhos em 2003, para a consolidação do PPA 2004-2007, e em 2007, para a consolidação do PPA 2008-2011. Essas experiências contribuíram para destacar o tema do planejamento público na agenda de debates dos conselhos e firmaram a prática de consulta à sociedade para a construção dos grandes planos governamentais.

Segundo esses autores, o Fórum Interconselhos buscava, ao mesmo tempo, preservar os acúmulos de discussão dos conselhos setoriais e deslocar o foco de uma perspectiva setorial para a transversalidade.

Em 2011, ainda na fase de elaboração do PPA 2012-2015, o governo federal convocou o primeiro Fórum, no qual cerca de 250 participantes apresentaram sugestões que resultaram em cerca de 600 propostas de elementos a serem tratados no plano que estava em elaboração. Estas sugestões foram analisadas pelas equipes governamentais e, posteriormente, no II Fórum Interconselhos, ainda em 2011, o governo apresentou a devolutiva das incorporações das propostas da sociedade ao Plano Mais Brasil, que chegou à casa dos 96% (Silva, 2013).

O III Fórum aconteceu foi convocado em 2012 e teve como principal objetivo a pactuação da proposta de Monitoramento Participativo do PPA, baseada em Agendas Transversais. Silva (2013) explica que essas agendas tratam de questões que perpassam diversas áreas de atuação finalística de governo (p. ex. saúde, educação) por estarem intimamente ligadas a proteção e garantia de direitos de grupos populacionais específicos, quais sejam, Juventude; Mulheres; Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas; Criança e Adolescente; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; População LGBT; Indígenas; PNDH3 e População de Rua.

A partir daí, o Fórum passou a se reunir para realizar o acompanhamento do alcance dos objetivos e metas congregados nas Agendas Transversais.

O monitoramento das Agendas Transversais tem permitido, ao lado do aplicativo do PPA Mais Brasil (<http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br>), levar a círculos mais amplos o conhecimento sobre o plano governamental, de maneira menos tecnocrática e mais próxima do cidadão. Por outro lado, o novo modelo do plano, menos complexo e mais flexível, e as novas ferramentas tecnológicas utilizadas, deram a possibilidade de um monitoramento semestral que permite extrair informações mais relevantes para a tomada de decisão.

Mais recentemente, essa iniciativa foi premiada com o *United Nations Public Service Awards* (UNPSA), edição 2014, com o duplo ineditismo de ter sido uma premiação conjunta e por serem os dois

premiados, Ministério do Planejamento e a Secretaria-Geral, órgãos de articulação que tradicionalmente estimulam e fomentam a inovação em outros. Do ponto de vista do Planejamento Plurianual, os desafios colocados para o próximo ciclo, que se inicia em 2016, incluem inovações que visam a fortalecer o caráter estratégico do plano e a ampliação da participação, sem prejuízo dos avanços já alcançados com o Fórum Interconselhos.

A trilha de formação para a participação da secretaria geral da presidência

A Secretaria Geral da Presidência tem buscado, por vários meios, promover as condições necessárias para que a participação seja de fato apropriada como um subsistema do sistema de gestão governamental. Entre as várias medidas adotadas, será apresentada aqui, em linhas gerais, a proposição de um programa de desenvolvimento em gestão e participação, voltado para Gestores públicos e assessores da Presidência da República que atuem em órgãos/unidades que tenham afinidade com o tema e mantém interlocução com a sociedade, membros de organizações da sociedade civil ou outros agentes públicos. O programa foi desenhado pela Secretaria Nacional de Articulação Social, em parceria com a Secretaria de Administração da Presidência e a Universidade Federal da Bahia, e articula-se com o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social do Centro Interdisciplinar de Administração Social da UFBA.

O Programa possui duas trilhas curriculares distintas e independentes, uma voltada para abordagens de políticas, instrumentos e ações para projetos de governo e outra para o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, com um módulo comum às duas trilhas. Cada módulo é por si só um curso de extensão, certificado pela universidade federal. As dimensões da competência para gestão social que o programa pretende desenvolver envolvem:

- (1) atuar num contexto de desafios e tensões entre a eficiência (busca de resultados) e a democracia (busca da participação social), o individual e o coletivo, o político e o técnico;
- (2) considerar as questões de forma integral, não fragmentada (aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos e econômicos);
- (3) ultrapassar as tensões dicotômicas entre teoria e prática, local e global, disciplinar e inter/transdisciplinar;
- (4) ter a capacidade de migrar entre esferas e de atuar em rede, o que requer formação generalista e habilidade de comunicação e articulação;
- (5) trabalhar com a diversidade e respeitando cultura e linguagem de cada local;
- (6) criar referências próprias do local, de contribuir para a construção de sujeitos sociais em cada processo em que atua;
- (7) avaliar criticamente contextos e ações, para selecionar tecnologias sociais apropriadas;
- (8) ser um gestor de conflitos, um mediador de interesses diferenciados;
- (9) ser um avaliador.

Atualmente, o programa está iniciando o primeiro módulo, com atividades presenciais e a distância.

Esta iniciativa é bastante promissora para fomentar o desenvolvimento das competências requeridas por um modelo de gestão que tenha a participação como um dos elementos distintivos. Como desafio, coloca-se ainda a necessidade de incluir, na formação voltada para o estrato tecnopolítico, conteúdos relacionados à gestão estratégica situacional, bem como ampliar a disseminação de ambos os tipos de conteúdos para alcançar a maior fatia possível dos níveis de direção e assessoramento da máquina federal.

Considerações finais

Os elementos trazidos à discussão neste texto buscaram apontar algumas questões relacionadas à implementação da participação como método de governo, em particular no que diz respeito a instrumentos de condução governamental adequados e o desenvolvimento necessário das equipes. A par de apresentar algumas questões teórico-normativas sobre as características de ferramentas e competências coerentes com os desafios envolvidos na questão, o texto apresentou também duas iniciativas que podem contribuir para o acúmulo de conhecimento sobre a experimentação desses princípios.

Há ainda muito a avançar, seja no desenvolvimento teórico, seja na implementação de administrações públicas com características deliberativas. A América Latina contemporânea, com seus valores democráticos que se consolidam e suas possibilidades tecnológicas que se expandem, não aceita mais recuos no seu direito a uma cidadania mais qualificada e atuante. Todos nós, envolvidos com o aparato estatal, temos o dever de buscar ampliar esses avanços.

Referências bibliográficas

Avelino, D.C. & Santos, J. C. (2014). *O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas*

participativas de segundo nível. Anais do VII Congresso de Gestão Pública. Brasília,DF.

Brugué, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Reforma y Democracia*, 29, 1-16.

Brugué, Q. (2009). Participación ciudadana para una Administración deliberativa. Aragón, SP

Matus, C. (1993). *Política, planejamento & governo*. Brasília,DF: Ipea.

Matus, C. (1996). *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo, SP: Fundap.

Matus, C. (2000). *O líder sem estado maior*. São Paulo, SP: Fundap.

Moraes, V. V. (2010). *Trocando o pneu com o carro andando: aprendizagem relacionada ao trabalho de Prefeito(as) e Secretários(as) Municipais*. Tese de Doutorado não publicada. Universidade de

Brasília. Brasília, DF.

Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora.

Pires, R., Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Brasília, DF: Ipea.

Silva, M.S. (2013). Avaliação da Participação Social no Monitoramento de Políticas Públicas. Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara,SP. Unesp.

O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento



Inter-council Forum as a strategy for fostering transversal agendas of public planning

Daniel Pitanguieira de Avelino daniel.avelino@presidencia.gov.br

Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

José Carlos dos Santos zeca.santos@presidencia.gov.br

Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 19-nov-14 **Aceito** 04-dez-14

Resumo Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, notadamente na década mais recente, o Brasil passa a dispor de um conjunto de estruturas participativas que estimula novos padrões de interação entre Estado e sociedade em torno das decisões sobre políticas públicas. O Fórum Interconselhos - criado como espaço de participação social na elaboração do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 - hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, é uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. O artigo descreve a trajetória recente do Fórum Interconselhos, suas principais conquistas como agente de monitoramento ativo das entregas das políticas organizadas no PPA 2012-2015, a formulação das Agendas Transversais e desafios a futuro para esse desenho institucional.

Palavras-chave Planejamento Governamental em Contexto Democrático, Accountability, Transparência; Monitoramento e Avaliação de Políticas, Transversalidade, Direitos Humanos.

Abstract *Brazil has a set of participatory structures that stimulates interaction between state and society about public policy. The Intercouncil Forum, created as a place for public participation in*

the preparation of the PPA 2012-2015, now responsible for the participatory monitoring, is an intellectual technology aimed at overcoming the fragmentation of sectorial participatory spaces. The strategy has characteristics identified in the literature as typical cross design that puts the practice of participation in social debate among its own participants.

Keywords *Governmental Planning, Accountability, Monitoring and Evaluation, Governmental Management, Human Rights.*

Introdução

Em junho de 2014, uma iniciativa do governo federal, ainda pouco conhecida, o Fórum Interconselhos, recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU) o troféu do United Nations Public Service Award (UNPSA), na edição 2014, com o primeiro lugar na categoria de inovação em participação social. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, na cidade de Goyang, junto com outras 18 iniciativas premiadas em primeiro lugar. Já agraciado em outras edições, desta vez o Brasil concorreu com 704 iniciativas de 80 países-membros da ONU e foi premiado três vezes (além da iniciativa federal, também os governos estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Sul receberam prêmios), tornando-se o maior vencedor do ano. O UNPSA é considerado um dos mais importantes prêmios do mundo em gestão pública.

Esse reconhecimento internacional sugere que a gestão pública federal brasileira passa por um momento de grande transformação e algum fortalecimento na relação Estado e Sociedade. A análise da experiência do Fórum Interconselhos pode revelar quais são as características que o destacam das formas mais tradicionais e como isso pode significar uma mudança na maneira de pensar a atuação Estatal. É desafiador tentar descobrir como uma iniciativa tão pouco conhecida, que não promove diretamente prestação de serviços públicos, com baixo custo de implementação e sem apoio técnico ou financeiro de entes externos pôde alcançar o reconhecimento internacional máximo de excelência na gestão pública.

O cenário torna-se ainda mais intrigante ao se considerar que os dois órgãos públicos autores da iniciativa – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República – atuam habitualmente como áreas-meio, induzindo e fomentando práticas de inovação e qualidade em outros órgãos, mas com poucas iniciativas conduzidas diretamente sob sua responsabilidade. Essa premiação sugere uma evidência de que quando esses dois Ministérios defendem alguma proposta relacionada às suas áreas de expertise – como planejamento público e participação social, por exemplo – fazem isso embasados em um acúmulo de conhecimento teórico e prático, não recorrente, pouco comum na administração federal.

Em 23 de maio de 2014 foi assinado pela Presidência da República o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social no âmbito do governo federal. Neste instrumento estava reconhecido não apenas o dever de promover a participação social na área de planejamento público,

como também o formato de Fóruns Interconselhos como instâncias de discussão de políticas públicas.

O ato presidencial recebeu duras críticas desde a sua edição e hoje está com a sua validade questionada por atos legislativos com poder de sustar seus efeitos (na forma do art. 49, V, da Constituição Federal) e que até o fechamento deste texto ainda não haviam sido votados. O forte contraste entre essas duas reações – o reconhecimento internacional ao valor do Fórum Interconselhos e a impugnação nacional ao mérito da Política da qual faz parte – aguçam ainda mais a curiosidade sobre este instrumento de interação entre governo e sociedade e sua sustentação, a futuro.

As próximas seções vão trabalhar as características do Fórum Interconselhos, por meio do procedimento metodológico do estudo de caso, tentando identificar quais são os elementos de inovação que podem ter sido desenvolvidos por essa experiência. O objetivo dessa abordagem é extrair da prática as manifestações dessa inovação e, por meio de uma análise que toma como parâmetro o referencial teórico desses temas, extrair como resultado sintético os achados dessa contribuição para a transformação do atual panorama de gestão de políticas públicas no Brasil.

Dois principais eixos de análise já se adiantam como orientadores desse estudo de caso, em três seções. A primeira seção considera a noção de **participação social**, que tem como manifestações concretas para este caso as instituições conhecidas como conselhos. Os conselhos – entendidos como órgãos colegiados com a participação de membros governamentais e não governamentais – são discutidos e descritos na primeira parte deste estudo, com ênfase especial para o delineamento (e quantificação) da sua situação atual no contexto da gestão de políticas públicas.

A segunda seção trata do tema da **transversalidade**, considerada como uma das contribuições mais importantes do Fórum Interconselhos para o debate do planejamento público. A transversalidade será discutida na segunda parte do texto, com foco na discussão conceitual sobre a transição de uma episteme disciplinar para um paradigma transversal. Seus reflexos na gestão pública também são apresentados, incluindo alguns parâmetros para caracterização, na prática, de um projeto transversal.

A terceira seção do texto inicia a narrativa histórica do caso em estudo, descrevendo o percurso de afirmação do **Fórum Interconselhos** como parte do Plano Plurianual 2012-2015 como instrumentos do planejamento público. A experiência do Fórum insere esse debate no conjunto mais amplo de ações e de instrumentos de planejamento e orçamento e delineia um contraste entre a experiência federal e o paradigma mais conhecido de orçamento participativo, nos âmbitos locais. Às estratégias efetivamente adotadas no Fórum Interconselhos de 2011 a 2014, seguem-se anotações conclusivas, como estímulo ao debate.

O percurso metodológico que orienta o artigo adota participação social do Fórum que pode caracterizar a iniciativa como inovadora e como se relaciona com os contextos existentes. Com esse objetivo, em um momento especialmente tenso, em meio à efervescência de todas as discussões – no Con-

gresso Nacional e no Governo Federal - que o tema tem levantado, será possível vislumbrar razões e motivos dessa iniciativa ter se tornado, afinal, reconhecida internacionalmente como uma prática de excelência em gestão pública e um exemplo de inovação em participação social.

Anotações sobre a estrutura de Conselhos no Brasil

O Brasil conta hoje com um conjunto de estruturas participativas que estimula a interação entre Estado e sociedade acerca das políticas públicas. Os conselhos, no formato de órgãos colegiados permanentes com a participação de representantes governamentais e não governamentais, são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na administração pública brasileira.

Os dados recentes (Anexo I, IBGE, 2012) mostram que em algumas áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social, os conselhos estão presentes em mais de 99% dos municípios brasileiros. Não é uma distribuição homogênea, no entanto. Por um lado, algumas áreas de políticas públicas ainda não contam com uma estrutura de conselhos que alcance a maior parte do território nacional. Por outro lado, os dados desagregados por porte do município (Anexo II) evidenciam que os conselhos são mais frequentes nos municípios de maior porte, constituindo assim uma estrutura de gestão mais típica dos grandes centros urbanos.

Os conselhos também representam um desafio do ponto de vista conceitual. As formas de definição variam em larga medida no ambiente acadêmico. Numa breve síntese da literatura sobre o tema, é possível adotar a definição paradigmática dos *conselhos gestores*, de Maria da Glória Gohn (2007), ou a dos *conselhos de políticas públicas*, de Luciana Tatagiba (2002).

Há, ainda, a possibilidade de entender os conselhos como *instituições híbridas* (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou como *interfaces socioestatais* (PIRES; VAZ, 2012), para usar a atualíssima categoria proposta pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Em resumo, há um cardápio de alternativas conceituais, em relação às quais é necessária uma opção mais explícita. Será utilizada neste trabalho a definição da Secretaria-Geral da Presidência da República que, por meio da Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013, conceitua os órgãos colegiados de participação social:

A leitura analítica da expressão *órgão colegiado de participação social* fornece, de maneira direta e intuitiva, os critérios essenciais que definem este conceito: a. *órgão* significa órgão público, o que especifica que os conselhos são criados e mantidos pelo Poder Público, a quem incumbe zelar pelo seu bom funcionamento. Dessa característica de publicidade decorrem outras duas: (1) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas permanentes do Estado; (2) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas formalmente instituídas por ato governamental. b. *colegiado* significa que o órgão é composto por mais de um titular, compartilhando o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome desta instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação dos seus membros. c. *participação social* é a inclusão dos cidadãos e cidadãs como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental. Envolve, portanto, a confluência entre, de um

lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são espaços de participação social se conseguem trazer atores sociais para o debate de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros. (AVELINO, 2013, p.7)

Por conta dessa discussão conceitual, não há hoje uma quantificação precisa do número de conselhos existentes no âmbito federal. No estudo do INESC e Polis sobre a “arquitetura da participação social no Brasil” (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), são listados 60 conselhos nacionais. No “Guia dos Conselhos Nacionais” publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2013), são apontados 35 conselhos, 05 comissões nacionais e outros 57 órgãos colegiados. Uma busca no Sistema de Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pode apontar 62 conselhos, 33 comissões e 14 comitês nacionais, com essa denominação. Em qualquer caso, é preciso considerar que não são poucos os espaços colegiados participativos hoje existentes no governo federal.

Além da quantidade, também chama atenção a tendência de expansão dos conselhos. O quadro 1, abaixo, exemplifica essa constatação com algumas normas federais recentes, catalogadas apenas para o ano de 2013, que criam ou fortalecem conselhos como espaços de participação nas mais diversas áreas governamentais:

QUADRO 1 - LEGISLAÇÃO RECENTE SOBRE CONSELHOS

Conselho Nacional de Irrigação- (Cria)	LEI Nº 12.787, DE 11 DE JANEIRO DE 2013
Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos - CIEP - (Cria)	DECRETO Nº 7.920, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013
Conselho de Ministros/Câmara Nacional das Relações de Consumo/Conselho de Governo (Cria)	DECRETO Nº 7.963, DE 15 DE MARÇO DE 2013
Conselho Nacional do Esporte - CNE - (Altera)	DECRETO Nº 7.984, DE 8 DE ABRIL DE 2013
Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE - (Altera)	DECRETO Nº 7.987, DE 17 DE ABRIL DE 2013
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - (Altera)	DECRETO Nº 8.009, DE 15 DE MAIO DE 2013
Conselhos de autoridades portuárias - (Prevê)	DECRETO Nº 8.033, DE 27 DE JUNHO DE 2013
Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT - (Cria)	LEI Nº 12.847, DE 2 DE AGOSTO DE 2013
Conselhos de juventude - (Prevê)	LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - (Regula)	DECRETO Nº 8.075, DE 14 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro - (Altera)	DECRETO Nº 8.090, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013
Conselhos voltados para a promoção da igualdade racial (Prevê)	DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013

Fonte: www.planalto.gov.br – Legislação – Elaboração dos autores.

Com essas características, os conselhos representam uma tendência de abertura da gestão pública à participação da sociedade, num exercício efetivo da cidadania. Espalhados por diversas áreas de

políticas públicas formam um canal de controle social das políticas públicas, em um projeto de democratização do Estado brasileiro impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. (GOHN, 2007, p. 84-85)

Estes órgãos colegiados integrantes da administração federal, estadual e municipal fazem parte do que podemos chamar de primeiro nível da participação social brasileira. São compostos, além dos agentes governamentais, por representantes da sociedade civil que ali estão reunidos para defender os interesses dos cidadãos e cidadãs brasileiros. Em alguns casos é exigido que estes representantes estejam organizados em movimentos, sindicatos ou associações, enquanto em outros casos é possível o exercício da representação por um indivíduo, não organizado.

Em qualquer caso, os representantes da sociedade civil são chamados para falar em nome dos cidadãos e cidadãs, sem necessidade de vinculação a qualquer estrutura governamental. Cada conselho, então, atua como uma arena pública de diálogo, pactuação, discussão e proposição entre governo e sociedade. A sua difusão pelas diversas áreas de políticas públicas e pelos vários entes federados demonstra como hoje, em contraste com o passado, a gestão pública brasileira está muito mais permeável à participação dos cidadãos e cidadãs.

O número de conselhos existentes, no entanto, não é suficiente para que se possa concluir – ainda - que há no Brasil uma rede de órgãos colegiados interferindo efetivamente sobre a gestão pública. Também não é possível presumir que a atuação da sociedade (e mesmo do governo) no conjunto desses espaços participativos ocorra de forma coordenada e homogênea. Em outras palavras, é preciso reconhecer que existe no Brasil um vigoroso e ativo conjunto de práticas de participação social, mas não existe ainda um sistema nacional de participação social.

Transversalidade como método e prática governamental

Os formatos institucionais adotados para as práticas participativas interferem com o grau de liberdade que possuem os seus participantes para expressão de suas convicções de uma forma compatível com os processos formais de tomada de decisão governamentais. Por isso o desenho institucional de estratégias participativas importa e faz a diferença, ainda mais na discussão de temas amplos da agenda nacional, como o Plano Plurianual, o PPA.

O desenho institucional de uma estratégia participativa pode ser considerado uma tecnologia intelectual. Em mais uma metalinguagem, as tecnologias intelectuais são produtos da criatividade e engenho humanos que se voltam para os processos de produção e compartilhamento de conhecimentos e relações daí decorrentes, o que faz com que interfiram na criação de novas tecnologias.

O papel conformador das tecnologias intelectuais nos processos cognitivos merece destaque, na conceituação de Pierre Lévy (1993, p.160):

As tecnologias intelectuais desempenham um papel fundamental nos processos cognitivos, mesmo nos mais cotidianos; para perceber isto, basta pensar no lugar ocupado pela escrita nas sociedades desenvolvidas contemporâneas. Estas tecnologias estruturam profundamente nosso uso das faculdades de percepção, de manipulação e de imaginação.

Ainda segundo Pierre Lévy, as tecnologias intelectuais variam de acordo com o que definiu como os “três tempos do espírito”: a passagem do polo da oralidade primária, marcado pelo saber narrativo, para o polo da escrita, composto pelo saber teórico, até o polo mediático-informático, caracterizado pelo saber operacional. Em cada um desses momentos predomina um tipo de conhecimento e suas respectivas técnicas cognitivas. No primeiro caso, o conhecimento mitológico trazia consigo a ritualidade como forma de disseminação, enquanto no segundo caso o conhecimento científico e filosófico incentivava a interpretação como forma de discutir noções de verdade. Para o terceiro tempo, marcado por uma inteligência mais virtual, a técnica cognitiva predominante seria a simulação. As pessoas aprendem e transmitem conhecimentos na medida em que realizam as operações que esse mesmo conhecimento aperfeiçoa.

A questão que emerge desse aprendizado por simulação é que a identificação da prática (e sua reiteração) como fonte de conhecimento torna difícil diferenciar o habitual do conceitual, ou seja, se determinada circunstância é a única possibilidade admissível ou se é assim apenas porque sempre foi feito assim. É por meio da confusão (às vezes proposital) entre habitual e conceitual que ocorre o que Michel Foucault (1990) denominou “disciplinarização do saber”, caracterizada pela compartimentalização do conhecimento em campos e subcampos e, mais importante, pela definição e defesa de regras de produção e organização desse mesmo conhecimento.

Para analisar como isso é possível, Foucault distingue a episteme clássica da episteme moderna. No primeiro caso, o conhecimento é produzido por semelhança e este é o critério de sua organização. Na episteme moderna, por outro lado, o conhecimento passa a ser produzido por representação, o que abre espaço para formas mais complexas (e até arbitrárias ou intencionalmente manipuláveis) de organização. Entra em cena uma racionalidade operativa analítica que, ao estabelecer critérios de validade, promove uma organização específica do conhecimento que, embora não seja a única possível, ganha espaço ao se afirmar como tal. É preciso reconhecer que existe, portanto, uma hie-

rarquização política do conhecimento por meio da disciplina, com todos os aspectos de restrição e coerção que lhe são inerentes:

A disciplina é um princípio de controle da produção de discurso. Ela lhe fixa os limites pelo jogo de uma identidade que tem a forma de uma reatualização permanente das regras.

Tem-se o hábito de ver na fecundidade de um autor, na multiplicidade dos comentários, nos desenvolvimentos de uma disciplina, como que recursos infinitos para a criação dos discursos. Pode ser, mas não deixam de ser princípios de coerção; e é provável que não se possa explicar seu papel positivo e multiplicador, se não se levar em conta sua função restritiva e coercitiva. (FOUCAULT, 1996, p.36)

Perceber os limites disciplinares e as estratégias hierárquicas e coercitivas de manutenção dessa conformação só é possível se a forma de organização do conhecimento for considerada como circunstancial e habitual. Isso implica reconhecer que essa episteme é algo construído por uma racionalidade operativa analítica específica e, portanto, pode assumir outras formas em outros momentos históricos, em outros contextos sociais ou em outras relações de poder. Para isso, no entanto, é preciso fazer a difícil superação da identidade que se afirma entre uma episteme específica (circunstancial, habitual, histórica, social e política) com o próprio saber:

Epistémê não é sinônimo de saber; significa a existência necessária de uma ordem, de um princípio de ordenação histórica dos saberes anterior à ordenação do discurso estabelecida pelos critérios de cientificidade e dela independente. A epistémê é a ordem específica do saber; é a configuração, a disposição que o saber assume em determinada época e que lhe confere uma positividade enquanto saber. (MACHADO, 1982, p.148-149)

Um dos efeitos mais limitadores da identificação do conhecimento com uma episteme específica é o contexto de fragmentação que Hilton Japiassu (1976) definiu como “patologia do saber”. Os critérios de validade do conhecimento e as suas regras de produção e organização passam a ser apropriadas para justificar a manutenção de estruturas sociais e as relações de poder daí decorrentes, representadas pelas disciplinas, que passam a ser fragmentadas e isoladas de formas cada vez mais rígidas. O remédio para a patologia das disciplinas estanques, na época (meados dos anos 1970), era identificado com a proposta da “interdisciplinaridade”, que em síntese estimulava o trabalho comum em oposição ao trabalho individualizado, a interação de disciplinas em oposição à superespecialização, a organização cooperativa e coordenada em oposição à hierarquia e o redimensionamento epistemológico em oposição à episteme fragmentária.

Na perspectiva da administração pública, a disciplinaridade pode ser traduzida como setorialidade. Da mesma maneira que a episteme disciplinária promove a fragmentação do saber em disciplinas estanques, também estimula a repartição dos órgãos públicos em setores especializados, que aqui

correspondem às políticas públicas ou, com menos granularidade, aos sistemas e às áreas de atuação governamental. À semelhança das disciplinas do conhecimento, cada uma delas é incentivada a desenvolver seus próprios critérios de validade para as noções de verdade, o que inclui estratégias específicas (e nem sempre convergentes) de interação com os atores sociais organizados e com a sociedade em geral.

Isso traz o desafio da superação da setorialidade na participação social. Cada conselho, na heterogeneidade dos seus atos de criação, está vinculado a uma área, um sistema, um setor específico de políticas públicas, em atribuições e competências. Com isso, dialogam com um conjunto restrito e determinado de órgãos públicos acerca de um conjunto também restrito de ações e programas governamentais. É por isso que se afirma que a participação social se difundiu de forma setorializada: ainda são necessários espaços¹ que possam pensar as políticas públicas como um todo e discutir uma agenda de desenvolvimento nacional.

Pensar a articulação dos conselhos para além deste primeiro nível de participação social – marcado pela setorialidade – é, portanto, necessário para discutir a democratização da gestão pública em sentido mais amplo. Considerando que a complexidade das relações sociais exige cada vez mais uma interação entre as diferentes áreas de políticas públicas, a intervenção da sociedade não pode se restringir a momentos isolados e parciais do processo de tomada de decisão governamental, mas alcançar níveis mais intensos de sinergia e intersetorialidade. Por intersetorialidade pode ser entendida “a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (JUNQUEIRA, 1997).

A prática da intersetorialidade, entre os conselhos, deve partir da premissa de que a complexidade das relações sociais exige a intervenção da sociedade sobre diferentes órgãos e diferentes políticas públicas, levando em consideração os espaços participativos que aí já existam. Envolve, em outras palavras, um respeito ao acúmulo de deliberações participativas que ocorreram nesses espaços e uma estratégia de articulação sinérgica da sua atuação. Isso provoca uma ressignificação dos contornos tradicionalmente existentes entre as áreas de políticas públicas, por meio da participação social, para tratar de um tema ou de um problema específico, que não se limita apenas a um setor governamental.

A interdisciplinaridade se afirma com intensidade nos anos entre 1970 e 1980 como alternativa à episteme disciplinária. Muito embora a convergência por oposição fosse evidente, identificando na

1 Há algumas iniciativas de criação de órgãos colegiados que não são regidos pela lógica setorial. O exemplo mais notável é o do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, instituído pelo art. 8º da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003. Para uma visão abrangente sobre o CDES recomenda-se a leitura de Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar. - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

fragmentação do conhecimento em disciplinas uma espécie de “inimigo comum”, outras propostas também são levantadas sob denominações diferentes, como estratégias multidisciplinares, pluridisciplinares ou transdisciplinares. Também começa a surgir uma crítica epistemológica que não se identifica mais com o termo intersetorialidade:

A crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações. (...) Na literatura, é possível encontrar os termos intersetorialidade e transetorialidade com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. (INOJOSA, 2001, p.103)

Um destacado esforço de definição das diferentes propostas foi feito por Abt e Jantsch, com base na relação de Michaud de 1970, enunciando os seguintes conceitos:

Disciplina – conjunto específico de conhecimentos com suas próprias características sobre o plano de ensino, da formação dos mecanismos, dos métodos, das matérias.

Multidisciplina – justaposição de disciplinas diversas, desprovidas de relação aparente entre elas. Ex.: música + matemática + história.

Pluridisciplina – justaposição de disciplinas mais ou menos vizinhas nos domínios do conhecimento. Ex.: domínio científico: matemática + física.

Interdisciplina – interação existente entre duas ou mais disciplinas. Essa interação pode ir da simples comunicação de ideias à integração mútua dos conceitos diretores da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização referentes ao ensino e à pesquisa. Um grupo interdisciplinar compõe-se de pessoas que receberam sua formação em diferentes domínios do conhecimento (disciplinas) com seus métodos, conceitos, dados e termos próprios.

Transdisciplina – resultado de uma axiomática comum a um conjunto de disciplinas (ex. Antropologia considerada como “a ciência do homem e de suas obras”, segundo a definição de Linton).²

Atualmente o termo transversalidade passa a ser mais utilizado (até o próximo paradigma). Herda, da bandeira da intersetorialidade, a oposição à episteme disciplinária e a aposta em uma forma alternativa de organização do conhecimento e da sociedade. É o que Félix Guattari sintetiza como:

2 Apud FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *Integração e Interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia*. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 2002. (Realidade Educacional, v.4). p. 27.

Transversalidade em oposição a:- uma verticalidade que encontramos, por exemplo, nas descrições feitas pelo organograma de uma estrutura piramidal (chefes, subchefes etc.);

- uma horizontalidade como a que pode se realizar no pátio do hospital, no pavilhão dos agitados, ou, melhor ainda no dos caducos, isto é, uma certa situação de fato em que as coisas e as pessoas ajestem-se como podem na situação em que se encontrem. (GUATTARI, 1985, p.93-94)

Muito embora seja um importante passo para a superação da setorialidade participativa, a estratégia da intersetorialidade é ainda limitada ao tentar responder a questões mais amplas. Quando há um problema mais específico, é possível delinear as políticas e órgãos públicos envolvidos com razoável precisão e, com isso, reduzir a um conjunto relativamente estreito os espaços de participação social que devem ser envolvidos. Isso não é viável, por outro lado, quando estão em questão temas mais amplos que envolvem, em tese, todo o conjunto do governo. Nessas situações, não apenas é preciso lidar com um número muito maior de conselhos, como também é necessário considerar e propor soluções para as áreas em que não há espaços participativos permanentes constituídos. Assim, as multiplicidades, de um lado, e as lacunas, de outro, fazem com que as questões mais amplas e mais complexas sejam abordadas por outra lógica, a da **transversalidade**, aqui compreendida como:

o atravessamento mútuo dos campos de saberes, que a partir de suas peculiaridades se interpenetram, se misturam, se mestiçam, sem no entanto perder sua característica própria, que só se amplia em meio a essa multiplicidade. Singularidade de saberes e multiplicidade de campos. Uma vez mais aqui poderíamos falar em “ecologia do conceito”, introduzindo a noção de multiterritorialidade e atravessamento de campos que leva a uma mestiçagem. (GALLO, 2007, p.33)

Um projeto que se pretenda transversal deve cumprir uma série de características, como a participação de múltiplos atores, compartilhamento de objetivos comuns, necessidade mútua, relações continuadas e sem hierarquias, relações de interdependência de forma autônoma e autorregulada, reciprocidade e colaboração (BRUGUÉ, 2012).

Não é apenas uma reunião e articulação de diferentes setores, mas o desenvolvimento de uma nova forma de relação entre as partes, para a constituição de categorias mais complexas que não se restringem aos limites anteriores.

A experiência do Fórum Interconselhos para o PPA 2012-2015

Foi essa a perspectiva adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria-Geral da Presidência da República no momento da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. O tema, extremamente amplo, envolvia todas as políticas públicas do governo federal e, por isso, demandava a articulação do número mais amplo possível de conselhos em torno de sua discussão. Além disso, a estrutura conceitual do PPA estava sendo revisada e passava por uma transformação bastante profunda. Estava em preparação, no início de 2011, uma nova forma de organizar o planejamento público.

Nos momentos anteriores de elaboração do PPA também já haviam sido implementados processos participativos. Organizaram-se audiências públicas e foram realizadas consultas aos conselhos em 2003, para a consolidação do PPA 2004-2007, e em 2007, para a consolidação do PPA 2008-2011. Essas experiências contribuíram para destacar o tema do planejamento público na agenda de debates dos conselhos e firmaram a prática de consulta à sociedade para a construção dos grandes planos governamentais. Críticas foram apresentadas pelos participantes sinalizando a ausência de uma resposta explícita e específica do governo às propostas trazidas pela sociedade e a falta de continuidade na mobilização sobre o tema. Por todos esses motivos, o processo participativo previsto para 2011 precisava ir além do que já havia sido realizado até então.³

Nesse sentido, o Decreto Presidencial de 1º de março de 2007 constituiu um grupo de trabalho para discussão de propostas para a participação social na elaboração e execução do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nos termos do art. 1º do Decreto, caberia a este grupo, composto por representantes da sociedade civil e do governo federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, envolvendo:

I - definição da forma e do escopo da participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA;

II - constituição de fórum permanente de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, com sugestões acerca de sua atribuição, composição, vinculação, funcionamento e eleição dos representantes da sociedade civil; e

3 Um balanço recente e vigoroso sobre o tema pode ser encontrado em CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

III - proposição de forma e de procedimento de acesso da sociedade civil ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.

O grupo de trabalho foi instituído pela Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do Ministério do Planejamento, com a designação dos seus membros. Infelizmente, após suas discussões, não apresentou a conclusão de seus trabalhos nos prazos previstos. Ainda assim, foi naquele espaço que já se começou a levantar o conjunto de questões que iria orientar a estratégia participativa adotada em 2011.

O desenho da participação social na elaboração do PPA, em 2011, partiu do desafio de superar o cenário da setorialidade existente. Um primeiro movimento, que pode ser considerado como intersetorial, foi marcado pela promoção do debate sobre planejamento público entre os cerca de 30 conselhos mapeados pela Secretaria Geral. Com isso foi possível trazer ao debate os diferentes pontos de vista representados por esses colegiados, garantindo uma pluralidade e diversidade que seria capaz de ultrapassar os limites da atuação setorial.

Um dos diferenciais, em relação aos processos adotados nos PPAs anteriores, seria a convocação de um fórum conjunto de conselhos, que veio a ser denominado Fórum Interconselhos, para que os debates pudessem ser conduzidos de forma unificada.

O Fórum Interconselhos acabou sendo o elemento da estratégia participativa que promoveu o deslocamento do foco de uma perspectiva intersetorial para um horizonte mais próximo da transversalidade. Um dos aspectos que mais contribuiu para essa transformação foi o desenho institucional adotado para a composição desse tipo de colegiado. Conforme orientação fornecida, os conselhos somente poderiam indicar nomes ao Fórum que fossem representantes não governamentais, provenientes da sociedade civil. Com isso, houve um estímulo para que os debates ocorressem orientados de acordo com as pautas e agendas prevalentes entre esses agentes do que conformados às estruturas dos órgãos e políticas públicas. Houve ainda um convite a diversas entidades da sociedade civil com atuação nacional para que viessem a integrar o Fórum, independentemente de indicação dos conselhos. Essa participação direta, sem intermediação dos órgãos colegiados, foi fundamental para proporcionar mais diversidade ao conjunto e suprir parcialmente a ausência de conselhos em determinadas áreas de atuação governamental.

Além disso, os momentos de proposição ocorreram com a presença de representantes de vários conselhos no mesmo espaço, o que estimulou a interação e o compartilhamento de opiniões entre eles. Esse desenho foi capaz de trazer os participantes para a análise de questões mais amplas e mais relacionadas com uma agenda de desenvolvimento nacional, como era o propósito original da estratégia.

Isso não significa que os conselhos tenham perdido espaço para o Fórum Interconselhos. Pelo contrário, incentivando interações e uma organização em rede, cada conselho teve seu papel reconhecido como agente de formulação para o planejamento nacional e, mais adiante, como responsável pelo seu monitoramento. Essa estratégia transversal inova porque não rivaliza com as atribuições e competências já estabelecidas para cada conselho, mas reconhece o papel protagonista de cada um deles em sua respectiva área de políticas públicas e lhes acrescenta uma nova possibilidade, mais intensa, mais densa.

Há, portanto, um fortalecimento dos conselhos em sua função de formulação e monitoramento de políticas, o que já era feito por alguns deles, com uma linha de diálogo e intervenção direta com o órgão responsável pelo planejamento setorial no âmbito do governo federal.

Assim, com esse desenho, o I Fórum Interconselhos ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011 e contou com a presença de cerca de 250 representantes da sociedade civil, para discussão sobre o novo modelo de PPA e apresentação de críticas e propostas. Durante os dois dias do evento, os participantes resgataram os debates realizados em seus conselhos e entidades de origem, o que resultou na apresentação de cerca de 600 propostas de elementos a serem tratados no plano que estava em elaboração.

O II Fórum Interconselhos aconteceu em 13 de outubro de 2011, quando o governo teve a oportunidade de apresentar aos conselhos e organizações da sociedade civil a resposta específica e motivada a cada uma das propostas recebidas. O evento foi transmitido ao vivo, por videoconferência, para as capitais dos estados, onde as informações puderam ser disseminadas.

O III Fórum Interconselhos foi realizado entre os dias 7 e 9 de novembro de 2012, quando o PPA 2012-2015 já estava em vigor. Atendendo a uma demanda dos participantes, foi precedido de um curso sobre noções básicas de planejamento e orçamento, como forma de superar a barreira da linguagem técnica. Durante a plenária, foi pactuada uma proposta de monitoramento participativo do PPA por meio da atuação integrada do Fórum com os conselhos, tendo as Agendas Transversais como objeto de análise.

Por fim, o IV Fórum Interconselhos foi o encontro mais recente desse processo e teve seu momento no dia 2 de setembro de 2013, quando foram apresentados, pelo governo federal, os relatórios de execução das Agendas Transversais no ano anterior, para apreciação dos participantes. Na ocasião, os principais destaques da atuação governamental foram comentados e foram chamados os conselhos para exercerem um papel mais ativo de análise e crítica das informações compartilhadas, o que representa o monitoramento participativo acontecendo na prática.

No segundo semestre de 2014, os conselhos estiveram voltados à análise dos relatórios de execução do PPA 2012-2015, anos base 2012 e 2013, para que possam subsidiar com suas críticas e colaborações a elaboração do relatório seguinte. Também já se desenvolvem as primeiras abordagens

para o desenho do processo participativo para elaboração do PPA ciclo 2016-2019, com base na avaliação a ser feita - em conjunto com a sociedade - da estratégia representada pela experiência do Fórum Interconselhos em seus primeiros quatro anos de ação.

Ao tempo em que se finaliza a produção desse texto, a Secretaria Geral da Presidência e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão organizam a quinta edição do Fórum Interconselhos, que se realizará em 08 de dezembro de 2014, ocasião em que será apresentado o Relatório de Execução das Agendas Transversais do PPA 2012-2015.

Conclusões e sugestões de uma agenda a futuro

A episteme disciplinária promoveu uma rigidez nos critérios de validade e na forma de organização das noções de verdade. Do ponto de vista do conhecimento, isso resultou na fragmentação das disciplinas que Japiassu denominou “patologia do saber”. Do ponto de vista da administração pública, isso se refletiu na segmentação das políticas públicas, à maneira das disciplinas científicas, e das suas respectivas estruturas participativas, no que denominamos “setorialização da participação social”.

As alternativas à episteme disciplinária partiram da perspectiva da interdisciplinaridade até a noção de transversalidade, passando por várias outras denominações, compartilhando a noção comum de superação da excessiva fragmentação e hierarquização de saberes. Na administração pública, isso se reflete na concepção da transversalidade como transetorialidade, concretizada por meio de projetos transversais, orientados por uma organização em forma de rede como alternativa à organização hierárquica.

Em um contexto mais amplo da participação social ainda prevalece a lógica setorial, em especial em relação aos conselhos. Esses órgãos colegiados, embora bem difundidos pelo território nacional e por diversas áreas de políticas públicas, não contam com canais de interação capazes de superar essa fragmentação setorial e, com isso, ainda atuam nos limites da sua respectiva área, setor ou política pública.

O Fórum Interconselhos, criado como espaço de participação social na elaboração do PPA 2012-2015 e hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, surge como uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos.

Essa estratégia demonstra possuir as características apontadas pela literatura como típicas de um projeto transversal e por isso coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. Dessa forma, considerando o terceiro tempo do espírito mencionado por Pierre Lévy, faz com que os membros dos conselhos vivenciem e pratiquem um processo participativo que não é

restrito aos limites setoriais, apreendendo, assim, por simulação, os conhecimentos necessários para operar uma episteme participativa transversal.

Marcante nesse processo é o fato de que o Fórum Interconselhos não proclama ou pretende uma substituição do paradigma setorial. Ao contrário, reconhece sua validade e defende seu fortalecimento, como um primeiro nível de participação social, necessário para introduzir, em cada política pública específica, a interação com a sociedade.

Sem desconsiderar esse alicerce, o Fórum Interconselhos nele se apoia para construir um espaço de diálogo além dos limites da setorialidade e marcado pela discussão de uma agenda nacional de desenvolvimento, constituindo o que aqui denominamos estrutura participativa de segundo nível.

No rastro da transversalidade e do trabalho em rede, o Fórum mantém uma relação de interdependência com as estruturas de primeiro nível, sem as quais perde a razão de existir, e ao mesmo tempo lhes promove o fortalecimento, assegurando competências e poder de influência que de outra forma não teriam.

O debate, sugerido até aqui, demonstra que o Fórum Interconselhos não tem como objetivo a substituição dos conselhos, mas a sua superação dialética, na direção de uma participação social marcada, cada vez mais e mais intensamente, pela transversalidade. A agenda de pesquisa ora posta e o final do ciclo PPA 2012-2015, ao mesmo tempo em que se iniciam os movimentos para o ciclo 2016-2019 oferecem uma excelente oportunidade para o devido balanço e incorporação das experiências exitosas dali derivadas.

Referências bibliográficas

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social: conceito, aperfeiçoamento e articulação. Nota Técnica 7/2013-SNAS/SG/PR. 10 maio 2013. Brasília: SGPR, 2013.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, nº esp., p. 14-39, mar. 2005.

BRASIL. Decreto de 1º de março de 2007. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 42, seção 1, 2 mar 2007, p.2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 129, seção 2, 6 julho 2007, p.34.

BRUGUÉ, Quim. Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP – UAB). Seminário de Gestão Pública. Da eficiência à inteligência: a administração pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 20 a 21 de junho de 2012.

CARDOSO JR., José Celso; DOS SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana (orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar.*- Brasília: Ipea: CDES, 2010.

CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina.* Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

FOUCAULT, Michel. *As Palavras e as coisas.* 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

GALLO, Sílvio. A filosofia e seu ensino: conceito e transversalidade. In: SILVEIRA, Renê J. T.; GOTO, Roberto (orgs). *Filosofia no ensino médio: temas, problemas e respostas.* São Paulo: Loyola, 2007. (Coleção Filosofar é Preciso). p. 33.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

GUATTARI, Félix. *Revolução Molecular: pulsações políticas do desejo.* 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MACHADO, Roberto. *Ciência e Saber: a trajetória da arqueologia de Foucault.* Rio de Janeiro: Graal, 1982. p. 148-149.

JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber.* Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LÉVY, Pierre. *As Tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática.* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993. p. 160.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal.* Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Guia dos Conselhos Nacionais.* Brasília: SGPR, 2013.

TATAGIBA, Luciana (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.* In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.* São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

Anexo I - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais – Brasil 2009-2012

TIPO DO CONSELHO	QUANTIDADE	%
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	12	0,22%
Comitê Gestor Municipal para Erradicação de Sub-Registro Civil de Nascimento	49	0,88%
Conselho Municipal de Direitos Humanos	123	2,21%
Conselho Municipal de Saneamento	195	3,50%
Conselho Municipal de Igualdade Racial	196	3,52%
Conselho Municipal de Transporte	357	6,42%
Conselho Municipal de Segurança Pública	579	10,40%
Conselho Municipal de Esporte	623	11,19%
Comitê Fome Zero	786	14,12%
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	791	14,21%
Conselho Municipal de Política para Mulheres	872	15,67%
Conselho Municipal de Política Urbana	1231	22,12%
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	1318	23,68%
Conselhos de Transporte Escolar	1367	24,56%
Conselho Municipal de Cultura	1372	24,65%
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	2868	51,54%
Conselho Municipal de Habitação	3240	58,22%
Comitê Gestor do Bolsa Família	3761	67,58%
Conselhos Escolares	4243	76,24%
Conselho Municipal de Educação	4718	84,78%
Conselhos de Alimentação Escolar	5303	95,29%
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5446	97,86%
Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB	5462	98,15%
Conselho Tutelar	5521	99,21%
Conselho Municipal de Assistência Social	5527	99,32%
Conselho Municipal de Saúde	5553	99,78%
TOTAL DE MUNICÍPIOS	5565	100,00%

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.

Anexo II - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais por número de habitantes - Brasil - 2009-2012

Número habitantes	Conselho Municipal de Política Urbana	%	Conselho Municipal de Transporte	%	Conselho Municipal do Esporte	%	Conselho Municipal de Segurança Pública	%	Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	%	Conselhos de Alimentação Escolar	%	Transporte Escolar	%	Conselho Municipal de Educação	%	Conselho Municipal de Saúde	%	Total	%
Brasil	1231	22,12	357	6,42	623	11,19	579	10,40	5462	98,15	5303	95,29	1367	24,56	4718	84,78	5553	99,78	5565	100
Até 5000	134	10,32	13	1,00	152	11,71	60	4,62	1271	97,92	1240	95,53	356	27,43	1073	82,67	1300	100,15	1298	100
5001-10000	131	10,83	29	2,40	106	8,76	93	7,69	1191	98,43	1154	95,37	289	23,88	979	80,91	1210	100,00	1210	100
10001-20000	224	16,14	34	2,45	115	8,29	110	7,93	1376	99,14	1335	96,18	346	24,93	1169	84,22	1397	100,65	1388	100
20001-50000	352	33,40	69	6,55	96	9,11	133	12,62	1022	96,96	994	94,31	254	24,10	924	87,67	1039	98,58	1054	100
50001-100000	170	51,99	74	22,63	60	18,35	76	23,24	323	98,78	309	94,50	75	22,94	298	91,13	324	99,08	327	100
100001-500000	187	74,80	109	43,60	75	30,00	85	34,00	242	96,80	233	93,20	44	17,60	237	94,80	245	98,00	250	100
Mais de 500000	33	86,84	29	76,32	19	50,00	22	57,89	37	97,37	38	100,00	3	7,89	38	100,00	38	100,00	38	100

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.

Apontamentos sobre a questão agrária no Brasil

Notes on the land question in Brazil

“viver significa tomar partido”

Hebbel *apud* Gramsci

“reforma agrária só prejudica a uma minoria de insensíveis, que deseja manter o povo escravo e a nação submetida a um miserável padrão de vida.”

João Goulart.

Gustavo Souto de Noronha noronha.gustavo@gmail.com

Economista e Superintendente Regional do INCRA no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido 15-out-14 **Aceito** 21-out-14

Resumo A questão agrária já foi objeto de intenso debate na sociedade brasileira tendo sido objeto de autores clássicos do pensamento econômico brasileiro como Ignácio Rangel e Caio Prado Júnior. No último período o tema vem sendo colocado em segundo plano e o objetivo do presente texto é, a partir de uma visão holística do desenvolvimento, tentar atualizar o debate sobre a questão agrária no Brasil, procurando ir um pouco além das reflexões dos autores clássicos. A partir do conceito de desenvolvimento sustentável, já presente em O Capital, de Karl Marx, fazemos uma revisão bibliográfica do tema e apresentamos nossa visão da questão agrária diante da atual etapa do desenvolvimento capitalista cujo modo de produção, apropriação e consumo nos remete à velha dicotomia, socialismo ou barbárie.

Palavras-chave Questão agrária, reforma agrária, modelo agrícola, padrão de consumo, desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, segurança alimentar, inflação, disputa territorial.

Abstract *The land question has been the subject of intense debate in Brazilian society has been the subject of classical authors of Brazilian economic thought as Ignacio Rangel and Caio Prado Junior. In the last period the subject has been placed in the background and the purpose of this*

paper is from a holistic view of development, try to update the debate on the agrarian question in Brazil, looking to go a little beyond the reflections of classical authors. From the concept of sustainable development, already present in Capital, Karl Marx, we make a literature review on the subject and present our vision of the agrarian question in front of the current phase of capitalist development whose mode of production, appropriation and consumption refers to the old dichotomy, socialism or barbarism.

Keywords *Agrarian Question, agrarian reform, agricultural model, consumption patterns, sustainable development, poverty alleviation, food security, inflation, territorial dispute.*

O Pano de fundo

Friedrich Engels nos ensinou algo que, se podia não estar claro à época, hoje é límpido: “A sociedade burguesa se encontra diante de um dilema: ou avanço para o socialismo ou recaída na barbárie.”¹ Vivemos tempos difíceis, tempos de crise financeira, que na verdade vem se mostrando uma das mais profundas e resilientes crises econômicas do capitalismo, cujo futuro é imprevisível.

Não nos parece possível uma saída da crise sem a reversão do modo de ser da sociedade capitalista, o crescimento econômico como equação linear não resolve. Mas a crise não é apenas econômica, é alimentar, energética e ecológica. É uma crise do atual sistema político e econômico.

O economista francês Thomas Piketty, no seu livro *O capital no século XXI*, demonstra através de séries históricas seculares que a desigualdade é inerente ao capitalismo. Com base em pressupostos plausíveis (que os ricos poupem o suficiente) a proporção entre riqueza herdada e renda (ou salários) continuará a crescer desde que a taxa média de retorno do capital exceda a taxa de crescimento da economia como um todo. Piketty sustenta que esse é o padrão histórico, exceto durante a primeira metade do Século XX, quando tivemos duas guerras mundiais e a revolução russa. Deste modo, vivemos num modelo no qual a desigualdade crescerá a níveis nunca antes vividos. Os argumentos de Piketty reforçam o questionamento de que os modelos neoclássicos tendem a desconsiderar a alocação inicial dos fatores. Ou seja, se começamos desiguais, seremos cada vez mais desiguais.

Não por outra razão que o dilema socialismo ou barbárie, de fundamental importância para qualquer discussão política desde o século XIX, está mais atual que nunca. O padrão de produção, distribuição, acumulação e consumo hoje existente nas nações europeias e americanas do norte não é reproduzível para o conjunto das pessoas do mundo.

Nos dias de hoje, já se consomem por ano as reservas de uma Terra e meia. Se os sete bilhões de habitantes do planeta adotassem o padrão de consumo dos Estados Unidos, seriam imediatamente necessárias quatro Terras e meia!

1 Friedrich Engels *apud* Rosa Luxemburgo (in: A Crise da Social-Democracia – Folheto Junius)

Vivenciamos uma crise ecológica sem precedentes e, mais uma vez, precisamos voltar aos clássicos e atentar ao que Marx (1996, p. 132 e 133) já colocou em O Capital:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, (...), à terra, [perturba] portanto a eterna condição natural da fertilidade do solo. (...) E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade.

Para evitar a barbárie, que, aliás, já se abate em várias partes do mundo, há que se agregar a defesa do planeta como parte indissociável da luta pelo socialismo. As crises econômica, energética, alimentar e ecológica decorrem do insustentável padrão de consumo imposto pelo capitalismo.

O padrão de consumo

A vida da nossa espécie encontra-se ameaçada. Os impactos das atividades humanas influem no equilíbrio ecológico que permite a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, não devemos ser ecologistas apenas por querer preservar o mico-leão-dourado, o urso panda, a araúna ou o pau-brasil, mas principalmente pelo instinto de autopreservação da espécie.

Dito isto, lembramos que o capital vai sempre criar necessidades irrelevantes. Devemos sempre lembrar que na atual lógica os produtos vão se tornando rapidamente obsoletos e nos vemos obrigados a consumir para nós não ficarmos obsoletos. A cada ano lança-se um novo aparelho de telefonia móvel e, mesmo com o anterior funcionando perfeitamente, as pessoas sentem-se impelidas ao consumo e compram os modelos de última geração.

É exatamente o modo de produção que permite o atual padrão de consumo que devasta nossas florestas e seca nossos rios, enfim, tem destruído o planeta e seus recursos naturais. Compromete assim o ciclo de chuvas, fertilidade do solo e, por consequência, a própria produção de alimentos para a população. As terras agriculturáveis vão se esgotando no atual modo de produzir e seu avanço sobre as florestas nas fronteiras agrícolas, ainda que alguém concorde que possa aumentar a produção de alimentos no curto prazo, não se sustenta no longo prazo. O próprio padrão de produção agrícola hoje esgota o solo com suas monoculturas e envenena a terra, a água e os alimentos que consumimos.

O debate sobre a questão agrária

Há duas visões recorrentes sobre a questão agrária. Uma que percebe a reforma agrária como uma etapa fundamental no processo de desenvolvimento capitalista e outra que entende que se trata de uma questão superada e a reforma agrária seria mais uma política social a ser usada, por exemplo, no combate à pobreza extrema. De todo modo, é preciso compreender esta discussão.

Podemos estabelecer o marco inicial do debate das formas de produção em relação ao desenvolvimento do capitalismo no campo e na agricultura com os trabalhos de Lenin (1985) e Kautsky (1985), pela primeira vez publicados no final do século XIX. Teóricos marxistas, ambos percebem uma tendência à proletarização do campesinato, mas com uma diferença importante na construção de suas teorias. Lenin fundamenta sua argumentação na diferenciação social do campesinato justificando daí a tendência à proletarização. Kautsky tenta mostrar a superioridade técnica e econômica da grande exploração capitalista sobre a produção familiar e demonstra que os camponeses são expropriados no processo de desenvolvimento capitalismo sem, no entanto, desaparecer. Justifica a persistência deste grupo social com o regime de autoexploração de trabalho desenvolvido por eles e com o baixo consumo do grupo familiar.

Em contraponto a estes autores aparece Chayanov (1986), que analisa as peculiaridades organizativas internas das economias de produção familiar da Rússia e a racionalidade e as particularidades da produção campesina. A análise de Chayanov concentra-se no balanço entre força de trabalho e consumo familiar. Independente do sistema econômico, o autor entende que a organização interna do trabalho na economia camponesa ocorre numa forma não-capitalista, dada a ausência de assalariamento – o cálculo não é o do lucro, mas da motivação para o trabalho.

De toda a reflexão teórica da questão agrária nestes três autores clássicos, as ideias de Chayanov demonstraram-se mais adequadas para justificar a persistência da agricultura de base familiar. Se os pressupostos de Lenin e Kautsky não são capazes de elaborar o desenvolvimento conceitual do campesinato, em Chayanov percebe-se a preservação, mesmo com o avanço do capitalismo, da unidade familiar agrícola. Esta unidade familiar, ao utilizar-se do progresso técnico de acordo com a lógica da produção da unidade, desprende-se dos elementos internos determinantes da racionalidade econômica, tida como não capitalista.

No debate brasileiro, devemos ter como norte a seguinte reflexão de Celso Furtado:

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. É corrente que se diga que a reforma agrária constitui um avanço no plano social, mas envolve um elevado custo econômico. Essa é uma visão equivocada. O verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. As reformas agrárias que desembocaram na coletivização das terras fracassaram do ponto de vista econômico, pois as estruturas agrárias tradicionais engendram a passividade, razão pela qual subutilizam o potencial produtivo do mundo rural, e a grande empresa agrícola moderna pressupõe um alto nível de capitalização e só apresenta óbvias vantagens no plano operacional em setores circunscritos da atividade agrícola.

No caso brasileiro, a estrutura agrária é o principal fator que causa a extremada concentração da renda. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas, mas porque, não havendo no campo praticamente nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, aí congestionando a oferta de mão de obra não especializada. (Furtado, 2004, p. 485)

Ou ainda, a reforma agrária seria um meio de fortalecer a agricultura familiar e não apenas um fim em si próprio, isto a partir da premissa de que sua produtividade representaria a melhor maneira de se transformar áreas agriculturáveis subutilizadas em ativos nacionais produtivos. (Guanziroli, 1998)

Tendo este referencial partimos do marco histórico estabelecido por Guilherme Delgado:

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da Reforma Agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização. (Delgado, 2001, p. 158)

As teses desenvolvidas por Caio Prado Júnior (2000) e Ignácio Rangel (2012) são dois grandes referenciais para discutir a crise agrária e justificar a reforma agrária. Propunha-se a reforma agrária “para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também às iniquidades da estrutura agrária” (Delgado, 2001, p. 159).

Ignácio Rangel apresenta a reforma agrária com um dos preparativos necessários à industrialização:

(...) Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam (ou, em outros casos, desenvolvem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, ao lado dos pequenos produtores urbanos de mercadorias (isto é, dos artesãos e congêneres), caem na atração da economia de mercado, com sua típica propensão à especialização e para interdependência. Segue-se que, numa sociedade reformada agrariamente – cujo exemplo mais acabado foi a França subsequente à Grande Revolução de 1789 –, o equilíbrio socioeconômico, inclusive o grau de divisão social do trabalho, o coeficiente de urbanização, o esquema básico de distribuição de renda etc. resolvem-se no nível das opções dos pequenos produtores, especialmente camponeses, entre a economia de mercado e a produção de autoconsumo, no que concerne à destinação do trabalho familiar. Qualquer falha desse mecanismo regulador pode mergulhar todo o sistema econômico numa crise. (Rangel, 2012, p. 98)

Rangel argumenta ainda sobre a preferência do camponês pela produção de autoconsumo e que isso poderia impactar em certa dificuldade de desenvolvimento do setor capitalista numa sociedade reformada. Contudo, o capitalista tende a dosar em sua função de produção os fatores de produção conforme sua disponibilidade (preço). Isto levaria o empresário a poupar mão de obra por ser um fator escasso, portanto caro. Entretanto, aumentaria seu investimento em capital fixo (instalações e equipamentos), o que não poderia ser feito sem um recrutamento imediato de mais mão de obra. Em suma, a poupança futura de mão de obra gera um aumento de curto prazo do emprego do fator que se pretende poupar. “Ora, como os prazos curtos, embora através de hiatos cíclicos, tendem a somar-se, para dar origem a longos prazos, a reforma agrária acaba por converter-se em fonte de novos empregos e de desenvolvimento econômico” (Rangel, 2012, p. 99).

Caio Prado Júnior, por sua vez, percebe na erradicação da miséria rural o cerne da questão agrária brasileira:

No que respeita à solução deste problema máximo do Brasil de nossos dias, e que consiste em arrancar da miséria em que vegeta, na sua esmagadora maioria, a população rural do País, em lhe elevar os padrões de vida e lastrear com isso o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que sem isso não passará nunca de uma aparência e superficialidade a disfarçar um profundo e real atraso, para se conseguir isso, é preciso fundar qualquer programa de reforma na consideração preliminar das circunstâncias gerais e fundamentais que estão na base da deplorável situação atual. É nisso que consiste essencialmente a nossa questão agrária. E ela se resume nisto que a grande maioria da população rural brasileira, a sua quase totalidade, com exclusão unicamente de uma pequena minoria de grandes proprietários e fazendeiros, embora ligada à terra e obrigada a nela exercer sua atividade, tirando daí seu sustento, se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para lhe assegurar um nível adequado de subsistência. Vê-se assim forçada a exercer sua atividade em proveito dos empreendimentos agromercantis de iniciativa daquela mesma minoria privilegiada que detém o monopólio virtual da terra. (Prado Junior, C., 2000.p. 31-32)

É importante destacar que Caio Prado Junior (2000) também coloca que as manchas de solo de pior qualidade são aquelas que acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário.

Já a tese elaborada pela CEPAL apontava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. Enquanto a visão católica da questão agrária focava-se numa tentativa de aplicação da Doutrina Social da Igreja em face de uma realidade agrária onde existiria, de acordo com denúncias feitas à época pelo episcopado, grave injustiça e exclusão social. (Delgado, 2001)

Nesse contexto político e social, a Igreja católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na con-

ceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. (Delgado, 2001, p. 160)

Delfim Netto (1966 e 1969), por sua vez, tenta desconstruir a tese Cepalina da rigidez da oferta de alimentos para em seguida negar a existência de uma questão agrária, desconsiderando a estrutura agrária e as relações de trabalhos no meio rural como um problema econômico relevante. Esta compreensão decorria do fato de que mesmo com esta estrutura agrária as funções básicas do desenvolvimento econômico na agricultura previstas em Mellor e Johnston (1961) estariam cumpridas – garantia da oferta de alimentos, aumento da renda através do aumento das exportações, liberação de mão de obra para indústria, financiamento da capitalização da economia e aumento da demanda interna.

Mais recentemente temos o pensamento de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay que apresentam uma visão distinta. Lembrando que todos os países desenvolvidos fizeram aposta nas características positivas da agricultura familiar, José Eli da Veiga afirma que o país terá que:

(...) desafogar os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma maneira de transformar arrendatários em proprietários; uma maneira de oferecer terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma política cuja diretriz central seja o fomento e o apoio a nossa agricultura familiar. Em poucas palavras, vai precisar de reforma agrária. (VEIGA, 1994, p. 300)

José Eli da Veiga argumenta a necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Como algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estaria dispostos a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o país avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária:

A partir daí, tudo dependerá de nossa capacidade em oferecer um plano que não repita os erros do passado, basicamente, um plano global para uma agricultura sustentável, que traga embutida a mudança da estrutura fundiária. (VEIGA, 1994, p. 305).

José Graziano da Silva argumenta por sua vez que, do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, não há necessidade de uma reforma agrária, nem para a burguesia, tampouco para os produtores. A reforma agrária, no seu entendimento, seria uma necessidade da classe trabalhadora. Em sua visão, uma reforma da estrutura fundiária só poderia advir da luta dos trabalhadores rurais, na qual não percebia grandes perspectivas. (SILVA, 1994, p. 142-143)

De forma sintética, podemos separar os autores entre aqueles que acreditam que a reforma agrária seria condição necessária para o desenvolvimento capitalista, e aqueles que entendem que se trata de um problema superado, restando apenas o papel social, de ajudar na erradicação da miséria. De uma forma ou de outra, ainda haveria necessidade da realização de uma reforma agrária no Brasil.

Leite e Ávila (2007, p. 800), a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra”.

Eles mostram ainda a relação positiva entre distribuição de ativos fundiários e crescimento econômico. Ademais, apontam o fato de que

a reforma agrária reassumiu uma posição de destaque no debate, nos processos sociais, nas atividades políticas e em alguns programas governamentais no período recente, apresentando-se como uma oportunidade concreta na estratégia de reprodução social de uma parcela não desprezível de famílias camponesas e de trabalhadores que habitam o meio rural do planeta, em particular aqueles situados nos países latino-americanos. (Leite e Ávila, 2007, p. 801)

Por fim, diversos autores² também trazem a questão da sustentabilidade do desenvolvimento como aspecto a ser considerado no debate sobre a questão agrária. Para além da argumentação já citada, o cerne da questão aqui seria que “a agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto-emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais.” (Sachs, 2001, p. 78). Seria imprescindível considerar que

não aparecem na contabilidade do empresário agrícola, e sequer do conjunto das cadeias do agronegócio, os custos de externalidades evidentes deste tipo de agricultura, tais como a exportação de micronutrientes, a contaminação da água superficial e subterrânea, a perda de biodiversidade, o assoreamento de reservatórios de hidroelétricas causado pela erosão dos solos resultante do manejo ambientalmente irresponsável, ou mesmo o tratamento de pacientes que foram intoxicados pelo uso de agrotóxicos ou que desenvolveram câncer ou problemas hormonais devido à contaminação sofrida por pesticidas. (...) Portanto, parte do lucro individual ou do lucro obtido nos diferentes elos das cadeias do agronegócio advém do fato de não serem internalizadas as externalidades que são próprias do modelo. (CARPORAL, COSTABEBER & PAULUS, 2006, p. 10-11)

Ou seja, como afirma Guanziroli (1998), a reforma agrária não pode ser vista de modo unilateral ou isolada. A reforma agrária significa fortalecer a agricultura familiar, integrando-a com as cadeias produtivas do agronegócio e transformando áreas improdutivas em produtivas. Deste modo, dada

2 Sachs (2001), Caporal, Costabeber & Paulus (2006), Norder (2006) e Noronha (2012).

a complexidade das cadeias dos sistemas produtivos, seria necessário ainda à agricultura familiar utilizar-se “de métodos educacionais e assistência técnica que considerem a necessidade de diversificação, sustentabilidade ambiental e também o respeito ao modo de pensar dos produtores”. (GUANZIROLI, 1998, p. 50-51, tradução livre)

Reforma Agrária e o combate à pobreza

É comum associar o combate à pobreza extrema unicamente às políticas de transferência de renda. Entretanto, faz-se necessário contrapor esta visão com políticas que gerem um fluxo de renda, como a reforma agrária. Tanto que uma das dimensões do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal contempla a inclusão produtiva.

Lavinas (2012) alerta para as dificuldades na rota de superação da miséria focadas na capacitação, treinamento e profissionalização do público-alvo. Essa estratégia apoia-se na ideia equivocada e preconceituosa de que os pobres são pobres por estarem fora do mercado de trabalho ou, quando dentro, estão em situação precária principalmente porque não estariam capacitados para outra opção de emprego. Lavinas afirma tratar-se de uma abordagem voluntarista a tese de que a porta de saída seria trabalhar, enquanto o problema também reside no modo de funcionamento do mercado de trabalho. Os miseráveis são em realidade trabalhadores miseráveis.

A reforma agrária é uma das melhores alternativas de geração de emprego e renda, incluindo-se aí as políticas – de crédito e assistência técnica – necessárias à efetiva estruturação econômica e social das famílias assentadas.

Enfim, conforme afirma Leite (2007, p. 249):

parece-nos possível afirmar que, o acesso à terra tem significado a conquista de uma autonomia por parte das famílias beneficiadas, refletindo-se diretamente na promoção da cidadania e na diminuição das injustiças sociais, permitindo a recomposição de um tecido social (...) que na maior parte dos casos encontrava-se esgarçado. Tal perspectiva impulsiona, adicionalmente, estas iniciativas à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico.

Em 2009, o Brasil tinha 15,3% de sua população em situação de miséria, enquanto na população rural este índice chegava 31,9%. Certamente um declínio em relação a anos anteriores, mas, ainda assim, uma taxa bastante alta.

Desenvolvimento e democracia não são compatíveis com a miséria. O Brasil, de acordo com dados do Banco Mundial, é a sétima economia do mundo pelo PIB total calculado segundo a paridade de poder de compra³, entretanto essa riqueza é mal distribuída.

Em 25 de fevereiro de 2013 a Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Presidente do IPEA anunciaram a superação da pobreza extrema no país. Tereza Campelo e Marcelo Neri (2013), no entanto, também esclarecem que o “parâmetro usado foi a linha da ONU, de US\$ 1,25, correspondendo a renda mensal de R\$ 70 por pessoa em junho de 2011”. Se a linha de pobreza utilizada é aquela estabelecida pela ONU em dólar, a mesma deveria ser corrigida pelo câmbio. Em consulta à página do Banco Central na internet vemos que taxa de câmbio em 20 de Outubro de 2014 fechou com um dólar valendo R\$ 2,4554⁴. Ou seja, aos valores do câmbio em 20 de Outubro de 2014, a linha de pobreza deveria ser atualizada para R\$ 92,10 e os beneficiários do Bolsa Família recebendo R\$ 70,00 ainda não teriam ultrapassado a linha de pobreza extrema.

Ademais, se avançarmos o conceito de pobreza tal como propõe Amartya Sen (2000), pobreza como privação de capacidades, este número pode ser ainda mais alarmante. A escassez de recursos hídricos no semiárido, o isolamento de diversas comunidades na Amazônia Legal, ou mesmo a situação de quase abandono das cerca de 80 mil famílias de trabalhadores rurais acampados que demandam terras do Programa de Reforma Agrária, são exemplos de condições que podem indicar uma privação ainda maior do que aquela apontada pela renda. Isto tudo sem mencionar as recorrentes notícias de propriedades rurais incluídas na lista suja do Ministério do Trabalho e Emprego em razão de seus trabalhadores terem sido encontrados, após fiscalização, em condições análogas à escravidão.⁵

Das 16 milhões de pessoas apontadas em 2011 pelo governo como em situação de pobreza extrema, 47% (7,52 milhões) estavam no campo. Levando-se em conta os dados da contagem da população do Censo Demográfico de 2010 do IBGE (2013), teríamos um percentual de 8,39% da população em situação de miséria. Desagregando os dados do urbano e do rural, encontramos 5,27% da população urbana em situação de pobreza extrema, enquanto o mesmo índice na população rural atinge 25,27%.

O Plano Brasil Sem Miséria é constituído por três eixos: a inclusão produtiva, a garantia de renda e o acesso aos serviços públicos.⁶ Todavia, apenas no eixo da garantia de renda com o programa Bolsa Família o sucesso é evidente, ainda que tenham ocorridos avanços em todas as frentes.

3 Dados disponíveis no sítio do Banco Mundial <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table>. Acesso em 31 de Julho de 2013.

4 Consulta realizada na internet em <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>. Acesso em 20/10/2014.

5 A lista de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo pode ser encontrada em http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm. Acesso em 28/07/2013.

6 Ver em <http://www.brasilsemiseria.gov.br/apresentacao>. Acesso em 03/08/2012.

No eixo da inclusão produtiva o Governo Federal apresenta as seguintes ações na apresentação do Brasil Sem Miséria: assistência técnica, fomento e sementes, programa água para todos, acesso aos mercados e compra da produção. Percebe-se que todas estas ações partem do pressuposto de que os miseráveis do campo já possuem o ativo terra. Ora, existe um contingente expressivo de trabalhadores rurais sem acesso à terra, acampados à beira de estradas, em situação crítica, aguardando preliminarmente que sejam assentados em alguma área para que possam acessar as políticas públicas do Plano. Ademais, existem proprietários e posseiros que sobrevivem em minifúndios incapazes de permitir o sustento adequado de suas famílias.

Eis que, como diz José Eli da Veiga (1998, p. 2):

Não pode haver dúvida, portanto, de que qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. E uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto estão em situação de autoconsumo.

Veiga (1998, p. 6) também pontua que

os intelectuais brasileiros com posições políticas mais à direita alegam que dois dos principais argumentos a favor da visão distributivista da reforma agrária não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica. Esses dois argumentos seriam, segundo eles, o da existência de economias de escala na produção agropecuária e o da maior eficiência de estabelecimentos de pequeno e médio porte. Ou seja, ao afirmarem que tais argumentos não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica, só revelam ignorar os resultados das mais relevantes pesquisas sobre esses assuntos, entre as quais devem ser destacadas pelo menos as de Binswanger et al. (1974, 1986, 1987, 1988, 1994, 1995, 1997), Britton & Hill (1975) e Boussard (1987).

Ao mesmo tempo, seria um ledor engano achar que a visão de dilema entre as dimensões econômica e social da redistribuição fundiária seja um monopólio de intelectuais de direita. Ela é compartilhada por muitos dos que têm posições políticas até antagônicas. Estes dizem que a reforma agrária não é mais necessária, do ponto de vista econômico, permanecendo, todavia, como uma possibilidade para um desenvolvimento que incorpore a dimensão social como um parâmetro importante das políticas públicas. A diferença, segundo esses intelectuais de esquerda, é que, ao enfatizarem apenas a dimensão social, não estão querendo diminuir o papel que os trabalhadores agrícolas podem vir a ter no futuro.

A problemática da pobreza rural não pode ser reduzida a uma mera questão social, até porque o modo de intervenção feito a partir desta visão não enfrenta as causas estruturais do problema. É preciso discutir, em última instância, o modelo produtivo.

Mais uma vez, Veiga (1998) explicitou o problema ao tratar da questão no âmbito da discussão das políticas públicas governamentais para o setor na década de 1990. Segundo ele, chega a ser irônico quando se coloca o fomento da agricultura familiar como política social, pois isso dá margem ao argumento de que estaria se incentivando uma retenção de população no meio rural anacrônica e incompatível com os países do chamado primeiro mundo. Esta é uma argumentação que, embora contenha algumas confusões conceituais, está embasada na realidade de que o crescimento econômico tende a reduzir a ocupação no meio rural.

Ao que Veiga contrapõe:

Para que não piorem as taxas de desemprego urbano, principalmente entre os trabalhadores não-qualificados, a manutenção do atual padrão de crescimento agrícola, apoiado na agricultura patronal, exigirá um lento progresso tecnológico nos outros setores. Ao contrário, a opção por um rápido processo de modernização na indústria e nos serviços, sem piora das taxas de desemprego urbano, exigirá a adoção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ou seja, não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as ações que redistribuam riqueza e renda, como o programa de assentamentos e o Pronaf. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para que a economia brasileira possa ter crescimento durável sem que isso traga ainda mais desemprego urbano. (VEIGA, 1998, p.13)

Veiga propõe, por fim, uma nova agenda de desenvolvimento consistente no que tange à relação entre a cidade e o campo. Para tanto, afirma, é preciso superar o que ele chama de “carências comuns entre os intelectuais brasileiros” para que se perceba a importância estratégica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar, a saber:

A primeira é achar que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade, e particularmente com a desigualdade na distribuição dos ativos fundiários. A segunda é enxergar na eficiência econômica apenas sua dimensão alocativa, como se a eficiência distributiva fosse extraeconômica, isto é, apenas social. E a terceira é ignorar o processo histórico de desenvolvimento rural das nações mais avançadas. (VEIGA, 1998, p. 13)

De forma sintética, poderíamos resumir nosso pensamento, nas palavras de Caio Prado Junior:

Não é possível construir um país moderno e realmente integrado nos padrões econômicos e culturais do mundo em que vivemos, sobre a base precária e de todo insuficiente de um contingente humano como este forma a grande massa da população brasileira. E o primeiro

e principal passo, no momento, para sairmos dessa situação ao mesmo tempo dolorosa e humilhante para nosso país, é sem dúvida alguma a modificação das condições reinantes no campo brasileiro e elevação dos padrões de vida humana que nele dominam. É isso portanto que deve centralmente objetivar a reforma agrária. O resto virá depois, e somente poderá vir depois, como certamente acontecerá. (PRADO JUNIOR, 2000, p.89)

Reforma agrária e a ruptura com as elites tradicionais agrárias

Anteriormente mencionamos a necessidade uma ruptura sociopolítica proposta por José Eli da Veiga. O curioso é que esta ideia não é originária da esquerda, na verdade ela é trazida à tona pelo economista norte-americano Walt Whitman Rostow (1978) quando discorre sobre as cinco etapas necessárias ao desenvolvimento econômico.

Na primeira teríamos a sociedade tradicional, onde o homem seria subordinado à natureza, uma sociedade predominantemente agrícola na qual os detentores do recurso terra concentram o poder político. Posteriormente, a etapa que ele denominou como pré-condições para o arranco, quando há, além do início de um processo de industrialização, a ruptura com as elites tradicionais. A terceira etapa é chamada de arranco: nesta fase são superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Em seguida viria a marcha para a maturidade quando a produção superaria o crescimento demográfico, aqui o estoque de capital acumulado garantiria uma maior produção, tanto na agricultura quanto na indústria. Por fim, teríamos a era do consumo de massa, o que seria, segundo ele, o objetivo final do desenvolvimento.

Observando a super-representação da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional, percebemos que no Brasil sequer conseguimos realizar a ruptura com as elites tradicionais. O livro de Alceu Luís Castilho, *O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*, demonstra isto de forma cabal. Ou seja, até do ponto de vista do desenvolvimento capitalista sob a ótica de um anticomunista ferrenho, a reforma agrária seria necessária.

Reforma agrária para combater a inflação

As causas de um processo inflacionário podem ser diversas: aquecimento da economia; choques de oferta; conflito distributivo entre capital e trabalho; ou resultado das projeções dos agentes. Raramente os processos inflacionários têm causa única e o mais ordinário é que, pelo menos, três destes quatro fatores estejam associados nos surtos de aumento de preços.

Todavia, o mais comum entre os analistas de mercado é associar como causa única da atual inflação brasileira (e toda ameaça de inflação pós plano real) o excesso de demanda e, neste caso, um único remédio, o tradicional aumento da taxa básica de juros.

O aquecimento da economia como causa singular de um processo inflacionário só se justifica ante análises meramente conjunturais, limitadas em determinado espaço de tempo. E o eventual aumento de taxa de juros, ainda que combata a inflação no curto prazo, em nada resolve as demais causas estruturais de um processo inflacionário.

Pior, seus efeitos colaterais são extremamente nocivos, como desequilíbrios cambiais (e consequentemente complicações no balanço de pagamentos) e aumento no desemprego. Sem mencionar o ciclo vicioso de tornar a economia dependente de juros altos. Em um paralelo com a medicina, um economista recomendar que qualquer processo inflacionário (independente da causa) seja combatido apenas com aumento na taxa de juros seria como um médico administrar morfina em um paciente com uma simples dor de cabeça sem qualquer exame diagnóstico.

Em uma análise simplificada, os processos inflacionários decorrentes de excesso de demanda ou de choques de oferta em realidade traduzem desequilíbrios entre oferta e procura em diversos setores da economia. Ou seja, aquilo que é produzido na economia não é suficiente para atender as necessidades de consumo das pessoas e empresas, seja em um ou em vários mercados. Eventualmente, dependendo do peso de determinado mercado na economia, um desequilíbrio apenas neste mercado pode provocar um aumento nos indicadores de inflação.

Obviamente que todo crescimento econômico traduz-se em crescimento de renda, o que provoca aumento da demanda que, se não for acompanhado de um aumento da oferta, pode causar um processo inflacionário. Alguns economistas partem desta lógica e, com modelos matemáticos demasiado sofisticados para os não iniciados em economia ou estatística, constroem a noção de um crescimento potencial do PIB acima do qual haveria inflação. Esta argumentação parte do pressuposto de que é possível encontrar todas as variáveis que explicam o crescimento do PIB e a inflação. Apenas com muita ingenuidade ou malícia para comprar esta ideia.

Ademais, o aumento da demanda jamais seria uniforme nos diversos mercados, a elasticidade renda da procura varia radicalmente conforme o bem analisado, logo uns mercados tendem a ser mais impactados que outros – isto sem mencionar os bens inferiores cuja demanda cai com aumento da renda. Deste modo, não é possível assegurar um excesso de demanda generalizado de todos os bens da economia. Eventualmente, o aumento de preços em um único bem cujo peso na composição do índice de preços seja demasiado relevante pode provocar um impacto na inflação medida – desta forma faria mais sentido atuar cirurgicamente no mercado deste bem, o mesmo pode ser aplicado a um pequeno conjunto de bens.

Sem aprofundar as demais causas inflacionárias, o aumento de preços que tem ocorrido no último período parece ter mais relação com problemas na oferta e com o conflito distributivo capital trabalho.

O conflito distributivo capital trabalho decorre do aumento da participação do trabalho na renda da economia nos últimos anos. Basta observar a evolução dos dados da distribuição funcional da renda e perceberemos uma reação natural do capital. Os capitalistas procuram compensar com aumento de preços esta perda no que os marxistas chamam de mais valia relativa.

Nos desajustes de oferta não podemos falar de um choque homogêneo que afete todos os mercados, isto seria uma recessão e não um choque de oferta a provocar alguma inflação. Os impactos da oferta em processos inflacionários normalmente estão associados a fatores exógenos aos modelos econômicos usuais e que afetam mercados importantes: quebras de safras agrícolas, guerras, movimentação conjunta dos produtores de determinado bem.

Uma análise um pouco mais criteriosa nos sugere observar o mercado de alimentos. A demanda por alimentos é relativamente inelástica, pode variar entre a natureza do bem, mas pouco provável que alguém deixe de comer para consumir qualquer outro bem. Mais crível é o movimento contrário. A variação nos preços deste mercado explica-se, em parte, por um problema de oferta insuficiente para atender à demanda, mas também pela vinculação de determinados produtos aos mercados internacionais de *commodities*. Logo, um primeiro passo é buscar desvincular os preços dos alimentos dos mercados externo e interno.

A grande propriedade produz principalmente para o mercado externo, não afeta sobremaneira a curva de oferta interna de alimentos. O consumo interno destes itens também não afeta seu preço, mas sim as variações no mercado internacional. Devemos, portanto, preliminarmente verificar se a inflação observada decorre do aumento de preços nestes produtos, o que não parece ser o caso.

Desta forma, fica patente, como no caso alegórico do tomate, que um choque de oferta em um produto cuja demanda é bastante inelástica observa-se um aumento extraordinário de preço. É preciso, portanto, construir uma alternativa que garanta um aumento da oferta de comida. O Censo Agropecuário do IBGE nos mostra que a agricultura familiar é responsável pela maior parte do alimento na mesa do brasileiro. Ademais, diversos estudos econômicos demonstram que a grande propriedade é ineficiente em razão de custos crescentes de escala. Os custos de gerenciamento, logística e mão de obra, a imprevisibilidade meteorológica e a volatilidade dos preços internacionais são alguns fatores que fazem alguns analistas afirmarem que o setor agrícola sequer seria uma atividade capitalista em senso estrito.

Desta forma, ousamos afirmar que é preciso mudar o paradigma da produção agropecuária brasileira. Não dá para combatermos a inflação apenas com o remédio dos juros, ainda mais quando suas causas em nada tem relação com aquecimento da economia. Deve-se entender que entre todas as funções clássicas da agricultura na economia, a mais primordial é prover a economia de uma oferta

crescente de alimentos. Isto não ocorrerá numa economia cuja produção agrícola está voltada para o mercado externo. O preço do tomate só cai quando há mais agricultores produzindo tomate, isto só é possível com a democratização do acesso à terra. Para reduzir a inflação, particularmente quando sua causa primordial é um choque de oferta de alimentos, é preciso ampliar o número de agricultores familiares.

A disputa territorial entre os modelos agrícolas

Mencionamos antes que vivemos uma crise alimentar e que ela também é resultante do atual padrão de consumo. O melhor exemplo disto é que com o esgotamento das reservas de combustíveis fósseis, tem-se colocado como alternativa a produção de agrocombustíveis. Na prática, os agrocombustíveis competem pelas terras férteis com a produção de alimentos. A discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os sete bilhões de habitantes do planeta. Ainda assim, nossa sociedade prefere a lógica do automóvel individual à do transporte coletivo eficiente.

Temos de um lado o agronegócio das monoculturas, do deserto verde, do uso intensivo dos agrotóxicos e da manipulação genética de impactos, no mínimo, incertos. Muitas terras que poderiam estar disponíveis para a produção de alimentos hoje servem à celulose e ao etanol.

A produção orgânica e sustentável vem da agricultura familiar. É mais fácil você garantir uma produção livre de veneno junto ao agricultor familiar que no agronegócio. Ou seja, é preciso discutir uma reorganização da produção de alimentos do país num paradigma agroecológico.

É importante destacar que de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar ocupam somente 24,3% da área agricultável e produzem 70% dos alimentos consumidos no país e emprega 74,4% dos trabalhadores rurais, além de ser responsável por mais de 38% da receita bruta da agropecuária brasileira. A relação entre a proporção da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e a de sua participação na receita da agropecuária ajuda a inferir que os preços dos alimentos podem baixar diante de uma mudança no paradigma produtivo do meio rural. Ademais, o desperdício de alimento na cadeia produtiva do agronegócio é 10 vezes maior que na cadeia produtiva do modo produção campesino.

Por fim, é importante debater a questão colocada por Caio Prado Junior (2000) de que as piores terras ficam na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário. Ou seja, mais uma vez retomamos a necessidade, por um outro viés, de se discutir uma limitação ao tamanho máximo da propriedade rural.

Reforma agrária e geopolítica – a segurança alimentar

Podemos avançar ainda para uma perspectiva geopolítica para a importância da reforma agrária. Qualquer nação que se pretenda soberana deve ter mecanismos de assegurar à sua população a soberania alimentar. Num raciocínio trivial, um país cuja alimentação venha do setor externo, num caso extremo de guerra, pode com um simples cerco naval ver sua população condenada à fome.

Ademais, o mundo está passando de um período de abundância na produção de alimentos para um período de escassez. Apesar das variações cíclicas, a tendência dos preços internacionais dos alimentos é de aumento no médio e longo prazo.

A combinação entre o crescimento contínuo da população mundial e os processos de erosão do solo, a escassez hídrica cada vez maior e o aquecimento global, produzem um quadro em que a demanda se amplia sem ser acompanhada pela oferta. É importante lembrar que os Sumérios e os Maias foram civilizações que entraram em decadência devido a crises alimentares. Ademais, não se pode minimizar o risco de que guerras venham a ser travadas por alimentos e água.

A distribuição do ativo terra busca responder a estes dois pontos. Se por um lado a produção da agricultura familiar e reforma agrária garante a maioria dos alimentos que a população brasileira consome, por outro promove uma efetiva ocupação dos interiores assegurando que estes recursos permaneçam em poder da população do país e não em grandes grupos sujeitos a controle internacional.

A reforma agrária como caminho para a sustentabilidade

Outro ponto negativo do agronegócio é que a agricultura moderna baseada em insumos, fertilizantes, pesticidas e mecanização apresenta como resultado:

- a contaminação da água por pesticidas, nitratos e resíduos de solo e animal;
- a contaminação da comida e da ração animal por resíduos de agrotóxicos, causando danos ao produtor e ao consumidor;
- uma ruptura no ecossistema, incluindo os solos, e prejuízos à vida selvagem;
- a contaminação da atmosfera por amônia, óxido nitroso, metano e os derivados da combustão;
- o sobreuso dos recursos naturais que provoca um esgotamento das reservas d'água e ameaças a vida selvagem, entre muitos outros custos.

A Universidade de Essex demonstrou o alto custo (perdas entre 1,5 e 2 bilhões de libras por ano) decorrentes dos danos à atmosfera, à água, à biodiversidade, aos solos e à saúde humana no Reino

Unido – estas externalidades, porém, não são levadas em conta pelos defensores do agronegócio. Nos EUA esses custos seriam de 13 bilhões de libras.⁷

O Brasil inventou o que pode ser chamado de Reforma Agrária Perene, contínua. Toda reforma agrária tem que ter começo, meio e fim. Hoje existe uma boa política de assentamentos, mas atrelada apenas à fiscalização da função social da propriedade privada. Isto é insuficiente, pois assim as transformações econômicas, sociais e ambientais esperadas em um processo de reforma agrária não se realizam. O índice Gini de concentração fundiária pouco se alterou nas últimas décadas no país. Ou seja, pouco mais de 690 mil famílias assentadas em 11 anos, entre 2003 e 2013. Apesar de ser mais do que o que foi feito em períodos anteriores, ainda não pode ser chamado de reforma agrária. Para tanto, seria preciso assentar, no mínimo, um milhão de famílias por ano nos próximos oito anos. Somente uma reforma agrária com este porte pode ajudar a reverter o modelo para um padrão sustentável.

Se a ideia da democratização do acesso à terra esteve presente nos debates da sociedade brasileira pelo menos desde o nosso patriarca da independência José Bonifácio (aliás, também um dos nossos primeiros ambientalistas), a sua efetivação ainda parece utopia. Enfim, somente com uma reforma agrária efetiva e agroecológica, consorciada a políticas de estado de crédito e assistência técnica, será possível destravar o avanço do Brasil na direção de uma sociedade desenvolvida, democrática e sustentável.

Fome, obesidade e modo de produção

Dentre todos os direitos humanos, o mais fundamental é o de se alimentar, mas se alimentar de uma maneira saudável. A obesidade crônica dos estadunidenses e a fome em países africanos é a melhor metáfora para o atual padrão de consumo. O excesso de consumo dos ianques contrastando com a falta de consumo dos povos da África. Precisamos encontrar um equilíbrio, e este equilíbrio certamente demandará dos americanos do norte e europeus uma redução em seu padrão de consumo de forma que possamos aumentar o padrão daqueles que sequer conseguem comer.

É um modelo econômico predador em desarmonia com a natureza. Somos doutrinados ao consumo desde crianças. Compre, compre, compre e jogue fora. O lixo, aliás, é um dos maiores problemas ambientais que temos e decorre desta lógica de que tudo é descartável.

O trabalhador espremido em seus horários (perdendo longos tempos em deslocamento nas grandes cidades) acaba optando por uma alimentação rápida e barata. Comer dois salgadinhos de queijo com presunto junto a um guaraná hiperadoçado é mais rápido e mais barato que um prato de arroz, feijão,

7 Pretty (2005) *apud* Hilmi (2012)

salada e frango com um copo d'água. Isto diz muito do atual modelo. A alimentação da cidade, cada vez mais pré-fabricada, é um reflexo do modelo agrícola.

Tanto a obesidade quanto a fome são reflexos de um modo produção (que atende um determinado padrão de consumo) que não permite que a produção de alimentos saudáveis e baratos seja a regra.

O Homo ricus

Cacá Diegues publicou uma crônica na revista Piauí, intitulada *Seleção Artificial*, onde trata do aparecimento, no futuro, do *Homo ricus*, desenvolvido a partir de uma parcela da população que tem acesso a serviços avançadíssimos de terapia genética na fronteira tecnológica dissociada dos demais *Homo sapiens*. Os lucros com esta se tornariam de tal modo elevados que os laboratórios deixariam de fabricar os medicamentos convencionais para os homens comuns.

Poder-se-ia avançar ainda na ideia e lembrar que esta seleção artificial em razão do poder aquisitivo já começou, não pela manipulação genética sugerida por Cacá, mas pelo acesso aos alimentos saudáveis. Os produtos orgânicos são bem superiores àqueles da agricultura tradicional. Daí decorre que apenas uma parcela mais abastada da população tem acesso a eles, não estando suas vidas submetidas ao adoecimento precoce decorrente do consumo de alimentos envenenados.

Conclusão: Kerala e o Partido Comunista Indiano

Dito tudo isto é importante lembrar que um outro mundo, um outro padrão de consumo, um outro modo de produção para a agricultura, é possível.

Alguns já devem ter ouvido falar do estado indiano de Kerala (com população semelhante à do Brasil), cantado em verso e prosa pelo economista capitalista e prêmio nobel de economia, Amartya Sen, como exemplo do seu *Desenvolvimento como Liberdade*, entre outros autores.

São os melhores indicadores sociais da Índia, mesmo sem uma economia robusta. Alguns números desta Província: 95 % de taxa de alfabetização (61% no resto da Índia); expectativa de vida de 75/78 anos (63 na Índia); um índice de 12 a 14 de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos (58 no restante do país).⁸

Não é preciso continuar a discorrer sobre o desenvolvimento humano em Kerala, mas é importante frisar que sua renda baixa também significa um padrão de consumo baixo. O sucesso de Kerala virou estudo de caso.

8 Gandhi, A. et alli (2011)

Com poucas exceções (NAVARRO, 1993; CERESETO & WAITZKIN, 1986), no entanto, estas reduções nas desigualdades sociais e melhorias na saúde são relacionadas com as políticas conduzidas pelo partido governante no Estado, o Partido Comunista Indiano, que governou Kerala por mais tempo nestes últimos quarenta anos. (NAVARRO, V.; SHI, L., 2001)

A guisa de conclusão, lembramos o poeta alemão Bertolt Brecht: “Pergunta sempre a cada ideia: serves a quem?”.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Hucitec/Anpocs/Unicamp, 1992.

BRASIL. **Apresentação do Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível na internet: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em 03/08/2012.

BINSWANGER, H.P. **A Microeconomic Approach to Induced Innovation**. In: Economic Journal 84 (336), 1974. p. 940-58.

BINSWANGER, H.P., ROSENZWEIG, M.R. **Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture**. In: Journal of Development Studies 22 (3), 1986. p. 503-39

BINSWANGER, H.P., MCINTIRE, J. **Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture**. In: Economic Development and Cultural Change, 36 (1), 1987. p. 73-99

BINSWANGER, H.P., ELGIN, M. **What are the prospects for land reform**. In: MAUNDER, A., VALDÉS, A. Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, August 24-31. Dartmouth: Aldershot, 1988.

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K., FEDER, G. **Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations**. In: BEHRMAN, J., SRINIVASAN, T.N. Handbook of Development Economics. Volume III. Amsterdam: Elsevier, 1995.

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. **Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries**. In: Journal of Economic Literature, 1997.

BRAVERMAN, A., STIGLITZ, J.E. **Credit Rationing, Tenancy, Productivity, and the Dynamics of Inequality**. Policy Research Working Paper Series 176, The World Bank, 1989. Disponível na internet: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1989/05/01/000009265_3960927224129/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em 01 de Junho de 2013.

BOUSSARD, J.M. **Économie de l'Agriculture**. Paris: Economica, 1987.

BRITTON, D.K., Hill, B. **Size and Efficiency in Farming**. London: Saxon House, 1975.

CAMPELO, T. e NERI, M. **O princípio do fim da pobreza**. Disponível na internet: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimos-artigos/2013/fevereiro/o-principio-do-fim-da-pobreza>>. Acesso em 17/04/2013.

CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J.A.; PAULUS, G. **Agroecologia: Matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável**. In: CONTI, I.L.; PIES, M.; CECCONELLO, R. (Org.). Agricultura Familiar: caminhos e transições. v. 01 Passo Fundo: IFIBE, 2006. p. 174-208.

CASTILHO, A. L. **O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012, 238p.

CHAYANOV, A. **The Theory of Peasant Economy**. Wisconsin: paperback edition , 1986.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Igreja e Problemas da Terra**. Documento aprovado pela 18ª Assembleia da CNBB, 14 de Fevereiro de 1980. In: STÉDILE, J.P., ESTEVAM, D. A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 277-309.

DELFIN NETTO, A. **Problemas econômicos da agricultura brasileira**. São Paulo, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, Boletim n. 46, Cadeira XXV. 1966. 298 p.

_____. **Agricultura e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Estudo ANPES, n. 5, 1969. 152 p.

DELGADO, G. C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. In: Estudos Avançados, vol.15, no.43, set./dez. 2001, p.157-172.

DIEESE, NEAD e MDA. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4.ed. / São Paulo: Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

DIEGUES, C. **Seleção artificial**. In: Revista Piauí. ed. 26, nov. 2008. Disponível na internet em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-26/ficcao/selecao-artificial>. Acesso em 05 de Junho de 2014.

FILIPPI, E.E. **Experiências internacionais de reforma agrária: entre socialismo e populismo?** In: Ferrante, V.L.S.B., Whitaker, D.C.A. Reforma agrária e desenvolvimento: Desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **Os desafios da nova geração**. In: Revista de Economia Política, v. 24, n. 4 (96), São Paulo: Centro de Economia Política, outubro/dezembro 2004, p. 483-486.

GANDHI, A., KUMAR, C., SAHA, P., SAHOO, B. K., SHARMA, A. **India Human Development Report 2011**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2011.

GREENWALD, B.C., STIGLITZ, J.E. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. In: The Quarterly Journal of Economics, v. 101, n. 2, p. 229-264, 1986.

GUANZIROLI, C. E. **Agrarian Reform in a globalized economy: the case of Brazil**. In: Land Reform Land Settlement And Cooperatives. FAO ONU, Roma , Itália, v. 1998, n.1, p. 37-54, 1998.

_____. **Reforma Agrária e Globalização da Economia**. In: Revista da Pós Graduação Em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 12-29, 1999.

_____. **Assentar sem terra ou fortalecer agricultores familiares?** In: Retratos de Assentamentos, v. 13, p. 107-117, 2010.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIM, A. M. ; DISABBATO, A. **Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: 1996 a 2006**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, p. 351-370, 2012.

HILMI, A. **Transição na cultura agrícola – Uma lógica distinta**. Oslo: The More and Better Network, 2012. Disponível na internet em <http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola_pt.pdf>. Acesso em: 05 de Junho de 2014.

HOFFMANN, R. **Distribuição da renda e crescimento econômico**. In: Estudos Avançados, USP – São Paulo, v. 15, n. 41, p. 67-76, 2001.

HOTELLING, H. **The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates**. In: Econometrica, v. 6, n. 3, p. 242-269, 1938.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2013.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LAVINAS, L. **Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria**. In: Revista CIDOB d'Afers Internacionals (1985), v. 97-98, p. 67-86, 2012.

LANGE, O. **The foundations of welfare economics**. In: Econometrica, v. 10, n. 3, p. 215-228, 1942.

LEITE, S. P. **A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Baraclough, Furtado, Hirschman e Sen**. In: Boletim de Ciências Econômicas, v. XLX, Coimbra, 2007, p. 3-38.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas**. In: RER, v. 45, n. 3, Rio de Janeiro, RJ, jul./set. 2007a, p. 777-805.

_____. **Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007b.

LENIN, V. I. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. Trad. de José P. Netto. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

_____. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura**. Apresentação de Wladimir Pomar – São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980.

LERNER, A. P. **The concept of monopoly and the measurement of monopoly power**. In: Review of Economic Studies, v. 1, p. 157-175, June 1934.

LIMA, R.G. **O desenvolvimento agrário no debate científico: uma reflexão paradigmática a partir dos clássicos**. In: Teoria e Evidência Econômica, v.13, n.24, Passo Fundo, maio 2005. p. 139-160.

LUXEMBURGO, R. **A Crise da Social-Democracia – Folheto Junius**. Disponível na internet em <http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1915/junius/cap01.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2012

MARSHALL, A. **Renda da terra**. In: _____. Princípios de economia: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 239-44.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política. Primeiro Livro – O Processo de Produção do Capital**. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

MELLOR, J.W.; JOHNSTON, B.F. **The role of agriculture in economic development.** In: The American Economic Review, v. 51, n. 4, set. 1961, p. 566-593.

MORAES, R. C. **Desenvolvimento nacional e desenvolvimento agrário: redução das desigualdades e promoção da democracia.** In: DESENVOLVIMENTO E QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL. NEAD/IICA, jun. 2007, Brasília. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=339>>. Acesso em: 17 de jul. 2008

NAVARRO, V.; SHI, L. **The political context of social inequalities and health.** In: Social Science & Medicine. v. 52, n. 3, fev 2001, p. 481-491.

NERI, M.C.; MELO, L.C.C.; MONTE, S.R.S. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NORDER, L.A.C. **Questão agrária, agroecologia e desenvolvimento territorial.** In: Lutas & Resistências, v. 1, Londrina, set. 2006 p. 107-120.

NORONHA, G.S. **Há terra para todos?** CEBES, 2012. Disponível em: <<http://www.cebes.org.br/media/File/Gustavo%20Noronha%20C%3%BApula%20dos%20Povos%20%20JUN%202012.pdf>> Acesso em 21 de jun. de 2012.

PEREIRA, V.S. **Effects of Land Reform on Agricultural Productivity and Income in Brazil.** 2013. 182 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013.

PIKETTY, T. **The capital in the twenty first century.** Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

PRADO JUNIOR, C. **A questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

RANGEL, I. **Obras reunidas.** Vol. 2. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012. p.15-161

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista.** Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978

SACHS, I. **Brasil rural: da redescoberta à invenção.** In: Estudos Avançados. [online]., v.15, n.43, 2001. p. 75-82. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 de jul. 2008.

SARRIS, A. H. **O papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico e na Diminuição da Pobreza: uma base empírica e conceitual.** Mim., 51 p., 2001. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=46>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. **O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro e a Reforma Agrária.** In: A questão agrária hoje. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 70-140.

_____. **O novo rural brasileiro.** Campinas, Unicamp/IE, 1999.

_____. **Mas qual Reforma Agrária?** In: Reforma Agrária, ano 17, n.1, abril/julho 1987.

_____. **O Que é Questão Agrária.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

SILVA, P. A. O. **O debate em torno da reforma agrária no Brasil: uma análise da literatura pertinente e a busca de comparação das duas vias em execução.** 24/02/2012. 154 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 24/02/2012.

TEÓFILO, E. (org.). **A economia da reforma agrária: evidências internacionais.** Vols. 1 e 2. Brasília: Nead, 2001/2002.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária?** 14^a ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

_____. **O Desenvolvimento Agrícola uma Visão Histórica.** São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **Pobreza rural, distribuição de renda e crescimento: a experiência brasileira.** Conferência Internacional sobre Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico, Brasília, 1998.

Há um pensamento estratégico para o Brasil?

Alessandro Candéas

Diplomata de carreira, chefe de Gabinete do Secretário de Assuntos Estratégicos (SAE-PR).

Existe alguma visão consensual de futuro para o Brasil acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais? Há convergências temáticas e de prioridades? Há tradição de pensamento estratégico no País? A resposta é afirmativa para todas essas indagações.

As grandes questões nacionais sempre foram amplamente debatidas desde o movimento de Independência, há mais de dois séculos, seja pela intelectualidade, seja por tomadores de decisão e outros atores sociais. A reflexão se intensificou com o desenvolvimentismo estruturalista das “metas” de JK e a ideologia do “Brasil potência” do período militar; após a redemocratização, a discussão se institucionalizou nos planos plurianuais (PPAs) e, recentemente, foi objeto de cenários prospectivos elaborados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência – SAE.

Este artigo se propõe a percorrer os programas de planejamento estratégico desde os anos 1940 para extrair visões convergentes de futuro para o Brasil, sem entrar em questões técnicas e administrativas de planejamento e gestão. Constata-se a existência de temas prioritários e convergentes, apesar das diferenças de ênfase e de método. Por outro lado, há um déficit de articulação, coerência e continuidade entre pensamento, planejamento e gestão estratégicas, o que aponta para a necessidade de uma “governança estratégica”.

A etimologia de “estratégico” remete à arte da guerra – exército (*stratos*) e condução (*ageîn*). Neste artigo, o conceito será, metaforicamente, aplicado à guerra contra o subdesenvolvimento: a mobilização, pelo Estado, de recursos humanos e materiais para a transformação estrutural da sociedade e economia com vistas ao desenvolvimento do País.

A visão de futuro do Brasil é, historicamente, otimista. Sem chegar a acreditar em algum destino manifesto, a mentalidade brasileira combina aportes da tradição imperial, do nacionalismo

romântico, do positivismo, do modernismo, do desenvolvimentismo, do liberalismo e da democracia (social e inclusiva), produzindo uma síntese inédita que sempre aponta para um futuro brilhante.

Inspirados nessa síntese generosa e confiante, todos os projetos de nação imaginados para o Brasil se caracterizam por dois traços permanentes: a consciência da posse de vastos recursos (sobretudo naturais) e a expectativa de construção de um País desenvolvido, com presença altiva e soberana no concerto internacional. Desde os anos 1980, esse desejo passou a ser coroado com valores de democracia, liberdade, equidade, justiça social, sustentabilidade e identidade nacional com respeito à diversidade sociocultural.

Temas

A maior parte dos temas prioritários de nossa agenda nacional já figuravam nos programas estratégicos e planos de desenvolvimento desde meados do século passado. Há 70 anos há poucas novidades na agenda e nos diagnósticos de gargalos infraestruturais. Nas duas últimas décadas, todos os documentos estratégicos mencionam problemas de concentração social e espacial da renda, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos humanos, degradação ambiental, emprego, produtividade, analfabetismo, investimentos e massa salarial. Há clareza em relação aos problemas típicos do subdesenvolvimento (armadilha da pobreza), que são, hoje, cada vez mais sucedidos por problemas de um país de classe média (preso na armadilha da renda média).

O Quadro 1 apresenta a ênfase temática dos principais planos estratégicos do Brasil:

Quadro 1: Ênfase temática dos planos estratégicos

	SALTE (1948- 1951)	JK (1956- 1960)	Trienal (1962- 1964)	PAEG (1964- 1967)	PED (1966- 1970)	Metas e Bases (1970-1973)	PNDs (1972-1979)	PPAs (1991-2015)
Saúde								
Agricultura e alimen- tação								
Transportes								
Energia								
Educação								
Saneamento								
Ciência e Tecnologia								
Desequilíbrio regional								
Competitividade industrial								
Estabilização econô- mica								
Exportações								
Competitividade industrial								
Meio ambiente								
Pobreza e miséria								

Fonte: produção do autor

Como se notará, os temas historicamente quase unânimes são transportes e energia. Num segundo nível de frequência, os temas mais constantes são saúde, educação, agricultura, alimentação e desequilíbrios regionais. Já temas menos constantes – por serem mais recentes – são estabilização econômica, saneamento, ciência e tecnologia, competitividade industrial, exportação, meio ambiente e erradicação da pobreza e miséria.

A questão energética é, historicamente, a mais tradicional e melhor planejada no Brasil. Não seria exagero afirmar que a energia configura um paradigma de sucesso de planejamento no País. Desde o início da industrialização de base, nos anos 1940, a energia é pensada e implementada com continuidade e elevado nível de investimento público e privado; não constitui gargalo do sistema produtivo, ao contrário de outros aspectos infraestruturais; trabalha com cenários prospectivos de longo prazo (pensa-se décadas à frente); está atenta às mudanças do cenário internacional, ao potencial de recursos brasileiros, às transformações da demanda e da oferta e às inovações tecnológicas; influencia outras áreas de governo, inclusive a política externa (por exemplo, na complementaridade regional com vizinhos sulamericanos); e goza de prestígio político e econômico e do compromisso da classe dirigente do País. Por outro lado, é irônico que essa área de sucesso estratégico tenha errado em não levar em conta o cenário externo profundamente adverso dos anos 1970 – a crise do petróleo (a rigor, o risco, que se revelou erro de cálculo, foi tomado no nível mais alto de governo, não no setorial).

Por seu turno, o segundo tema mais recorrente – transportes – não se beneficiou do mesmo grau de atenção e investimento, constituindo-se num importante gargalo estrutural do sistema produtivo brasileiro. Quanto aos outros temas, notam-se dificuldades de continuidade de investimentos e descoordenação setorial.

Inspirando-se no modelo da matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*), os diagnósticos dos diversos projetos estratégicos evidenciam o seguinte quadro (muito geral) de percepções das fortalezas e fraquezas no plano interno do País, confrontadas com as oportunidades e ameaças do plano externo:

Quadro 2: Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças

	Plano interno	Fortalezas	Fraquezas
Plano externo	Resultante das combinações internas e externas	Território, recursos naturais e energéticos, biodiversidade, reservas hídricas, potencial agropecuário competitivo, base industrial diversificada, mercado interno, democracia sólida, potencial científico-tecnológico	Produtividade, níveis de educação, saúde e tecnologia, competitividade, exploração não-sustentável dos recursos naturais, baixa cultura de solidariedade cívica, gargalos infraestruturais
Oportunidades	Expansão do comércio e dos investimentos internacionais, multipolaridade	Maior desenvolvimento, com eliminação da pobreza, fortalecimento da classe média e integração regional, posição econômica mais forte no mundo, com competitividade e alta tecnologia, e maior projeção internacional e influência na governança global	Incapacidade de aproveitar a expansão da economia mundial para impulsionar o desenvolvimento e reduzir os desequilíbrios sociais e regionais, perda de posições no comércio, investimentos e tecnologia
Ameaças	Crise econômica ou política mundial, catástrofes ambientais	Maior importância do mercado interno, liderança corretiva nos fóruns de governança global, migrações internacionais	Estagnação econômica, defasagem tecnológica, dilapidação ambiental, crescimento da miséria, desagregação institucional, violência, ruptura do tecido social, ameaças de intervenção externa

Fonte: produção do autor

Histórico

Uma síntese histórica das iniciativas de pensamento estratégico para o Brasil revela, desde seus primórdios, no século XIX, a forte presença do Estado como promotor e indutor do desenvolvimento (a “mão visível”). No primeiro século como Nação independente, as prioridades voltaram-se para a consolidação territorial e sua defesa, a inserção agroexportadora no mercado internacional, a definição institucional de sistema de governo, a formação de quadros de alto nível e a afirmação (documental) da identidade histórico-geográfica.

Até a década de 1930, o Estado brasileiro não seria solicitado para qualquer projeto de transformação econômica e social – não havia a necessidade, sequer a noção, de planejamento estratégico para o modelo agroexportador. A Grande Depressão, entretanto, forçou o sistema econômico a reagir direcionando o capital acumulado para o setor manufatureiro a fim de atender à demanda do mercado interno por meio da substituição de importações. Essa conjuntura, que atenderia às indústrias leves, também propiciou a oportunidade de investir nas indústrias de base, aproveitando-se da aliança estratégica com os Estados Unidos consolidada na Segunda Guerra Mundial.

O Estado passou a vislumbrar, no projeto de industrialização, a chance de dar um salto qualitativo no País e viabilizar um futuro de grandeza. A transformação estrutural da economia necessitaria de infraestrutura física e energética, fontes de financiamento, novas instituições e quadros técnicos e burocráticos, mobilização política e social e uma ideologia modernizadora industrialista – o nacional-desenvolvimentismo. O objetivo era superar um país exclusivamente agrário, de baixo nível educacional e técnico e com um Estado liberal com baixa capacidade de investimento.

O planejamento estratégico tornou-se crucial para instaurar um novo modelo de desenvolvimento, na forma de uma sequência de planos e programas que serão resumidos a seguir.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas inaugura o planejamento estatal com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). As missões Cooke e Abbink, de cooperação técnica norteamericana, identificaram pontos de estrangulamento da economia, sobretudo em matéria de infraestrutura.

A partir do final da década de 1940, inicia-se a elaboração de planos voltados para a infraestrutura física e humana, inaugurado pelo SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia), no Governo Dutra (elaborado em 1948 e implementado entre 1949 e 1951). O plano consistia, essencialmente, em uma reorganização orçamentária dos gastos públicos.

Consciente da necessidade de financiamento externo, o Brasil sugeriu, sem sucesso, um “Plano Marshall” para a América Latina. Para responder à dificuldade de ingresso de capitais externos, Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE - 1952) para canalizar recursos nacionais para o grande esforço de investimento.

Vargas também inicia a criação de instituições em áreas estratégicas de planejamento para o desenvolvimento. Além das empresas estatais nos setores-chaves de siderurgia (Vale do Rio Doce, em 1942) e energia (Petrobras, em 1953, e Eletrobrás, em 1954), o Estado é enriquecido com o surgimento de entidades como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, em 1938), a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), ambas em 1951. A Lei que criou o CNPq foi chamada pelo seu idealizador, Almirante Álvaro Alberto, de “Lei Áurea da pesquisa”: era evidente, na

elite decisória, o desejo de emancipação da dependência externa – tecnológica, científica, econômica, financeira, diplomática.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960) ocupa um lugar paradigmático no imaginário nacional por seu caráter estratégico e abrangente – e não somente setorial, como iniciativas anteriores –, inclusive do ponto de vista geográfico (interiorização do desenvolvimento), e por suas metas quantitativas. Elaborado de forma conjunta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento e pelo BNDE, entre outros, o Plano instaurava uma coordenação das ações do Estado, especialmente com base em incentivos fiscais, voltadas para a superação dos pontos de estrangulamento e o estímulo a setores da economia. A aceleração do crescimento, consagrada na fórmula “50 anos em 5”, era seu objetivo central.

O conjunto de metas, elaborado por Roberto Campos, entre outros, estava organizado em cinco setores: energia (incluindo petróleo e nuclear); transportes; alimentação; indústrias de base (siderurgia) e de bens de consumo durável (automobilística, mecânica); e educação (pela primeira vez, figura como segmento estratégico, embora concentrada em sua vertente profissionalizante). A distribuição dos recursos evidenciava as prioridades: energia e transportes foram aquinhoados com 73% dos investimentos e o setor industrial, com 20%.

As metas visavam ampliar a capacidade instalada do País para a industrialização pesada e a produção de bens de consumo durável. Entre 1957 e 1961, o Brasil cresceu a uma média de 9,2% ao ano (10,8% em 1958), puxado pela forte alta industrial (acima de 11%, com pico de 16,8%, também em 1958). O crescimento do setor de serviços já superava o agrícola no período.

A complementação entre investimentos públicos, articulada pelo BNDE, e privados, com forte abertura ao capital estrangeiro, foi uma das peças chaves do Plano. Em que pesem os notáveis logros em matéria de industrialização e interiorização do desenvolvimento, mais uma vez, a questão do financiamento impôs sua marca adversa, gerando forte surto inflacionário e endividamento externo.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964), elaborado por Celso Furtado para a gestão de João Goulart, buscava manter o ritmo de crescimento do período JK. Tal como o Plano de Metas, empregava o modelo de substituição de importações e buscava a correção de desequilíbrios estruturais, por meio da descentralização regional de investimentos (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE) e da redistribuição de renda. Nesse contexto, foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES). O Plano foi interrompido pela ruptura institucional do golpe militar de 1964, ao que se juntou a desestabilização econômica do período. A economia estava em queda em relação ao período JK, com um crescimento médio do PIB (3,5%) equivalente a pouco mais de um terço do registrado no Plano de Metas.

Em meio à conjuntura turbulenta, o governo Castelo Branco (1964-1967) lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com ênfase na política monetária e fiscal voltada para o combate

à inflação. No plano da produção, fortalece-se a intervenção estatal, com a criação e expansão de empresas públicas. Consolida-se, no período militar, um modelo de gestão pública centralizado em instituições de planejamento de um Estado gerente (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral). O crescimento do PIB nesse período (4,1%) é ligeiramente superior ao do Plano Trienal, com forte produção industrial (picos de 11,7% em 1966 e 14,2% em 1968).

Em 1964, é fundado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entidade idealizadora e incubadora de grandes projetos e instituições de planejamento estratégico.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, com participação de Mario Henrique Simonsen, para a administração do Marechal Costa e Silva (1967-1969), foi a primeira tentativa de planejamento de mais longo prazo, para além dos ciclos governamentais. Nesse sentido, previa um plano macroeconômico para o desenvolvimento do País e um conjunto de diagnósticos setoriais.

Em que pese sua sofisticação, o plano não chegou a ser implementado, embora muitas de suas propostas tenham sido retomadas pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED - 1968-1970), apresentado pelo Ministro do Planejamento Hélio Beltrão. O PED reconhecia o esgotamento do ciclo de substituição de importações e recomendava investimentos em áreas estratégicas, sobretudo a infraestrutura, retomando, ainda, a preocupação do Plano Trienal com o desenvolvimento regional, lançando o Programa de Integração Nacional (com ênfase no Nordeste e na Amazônia). Com intensa participação do setor estatal nos “espaços vazios”, a economia voltava a crescer fortemente (9,9% em média no período), prenunciando o “milagre” da primeira metade dos anos 1970.

No início de seu governo, e como prelúdio para o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Médici lançou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), com diretrizes para a elaboração de um orçamento plurianual. Identificaram-se quatro áreas prioritárias: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; ciência e tecnologia (que figuram pela primeira vez como áreas estratégicas); e competitividade industrial. O Programa de Metas tinha como objetivo explícito o ingresso do Brasil no grupo dos países desenvolvidos até o final do século XX.

Os mais ambiciosos e abrangentes projetos de planejamento para desenvolvimento do País foram inscritos no I e no II PNDs, elaborados pelo Ministro do Planejamento Reis Velloso para os governos Médici e Geisel. Os PNDs, tanto quanto o PAEG e o PED, eram projeção de uma ideologia de “Brasil potência” alimentada pela Escola Superior de Guerra (ESG), e foram elaborados no âmbito do planejamento burocrático e tecnocrático autoritário que caracterizou o período militar.

O I PND (1972-1974) voltou-se para grandes projetos de integração nacional, com ênfase na infraestrutura de transportes e energia (Transamazônica, Itaipu) e na consolidação das bases da siderurgia, petroquímica, mineração e telecomunicações, além dos corredores de exportação.

O II PND (1974-1979) priorizou as indústrias de base (siderurgia, petroquímica) e a infraestrutura energética (hidrelétrica, petróleo, nuclear, etanol), como resposta à crise do petróleo. Ciência e tecnologia voltaram a ocupar lugar estratégico, com programas de formação de recursos humanos de alta qualidade. A transformação estrutural da indústria brasileira, até então concentrada em bens de consumo leves e duráveis, foi o maior logro do período, com o fortalecimento da infraestrutura e da produção de bens de capital e insumos básicos.

O suporte financeiro do Plano era fornecido por uma combinação de bancos estatais e empréstimos internacionais, aproveitando-se das condições favoráveis de captação de financiamento externo. No entanto, houve considerável erro de avaliação do cenário de liquidez internacional: ao propor uma “fuga para frente”, consolidando a transformação estrutural da produção brasileira e a formação bruta de capital, embarcou-se em uma estratégia de alto risco de aumento de déficits comerciais e de níveis insustentáveis de endividamento externo, acreditando-se, erroneamente, que a crise financeira seria passageira.

O crescimento médio de 8,2% no período dos PNDs (com picos de 14% em 1973 e 10,3% em 1976) escondia bases extremamente vulneráveis, como se evidenciaria na “década perdida” dos anos 1980, marcada pelas crises da dívida externa e da estagflação (crescimento médio de 3%). Outra fragilidade era a ausência de tratamento da questão social e distributiva, coerente com a conhecida metáfora do “bolo”, que supostamente precisaria crescer para ser repartido.

Os PNDs marcaram o ápice do planejamento governamental no Brasil. Nas duas décadas seguintes (1980–1990), entretanto, a combinação da profunda adversidade econômico-financeira do país e da hegemonia do pensamento liberal cristalizado no Consenso de Washington (1990) reduziu o prestígio das iniciativas de planejamento estratégico. O III PND (1979, gestão Figueiredo – crescimento médio de 2,5%, com vales de recessão de -4,3% em 1981 e -2,9 em 1983) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (gestão Sarney, com crescimento médio de 4,3%) não foram implementados. Estes foram precariamente substituídos por planos de estabilização macroeconômica. Somente após o Plano Real (1994), e no contexto da elaboração dos PPAs princípios de planejamento voltaram a ocupar algum lugar de relevo.

A redemocratização relançou o anseio da sociedade de pensar um projeto de futuro para o Brasil. Nessa perspectiva, a “Constituição cidadã” de 1988 definiu o Brasil como Estado Democrático de Direito fundamentado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade humana, trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, destinado a assegurar o exercício dos direitos de liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia e comprometida com a paz. Esses são os parâmetros axiológicos que inspiraram a renovação do projeto de Nação.

Sensíveis à demanda pela retomada do planejamento futuro do País, os constituintes introduziram os Planos Plurianuais – PPAs (art. 165 - I), que passariam a estabelecer diretrizes, objetivos e me-

tas para despesas de capital e programas de duração continuada, de acordo com as especificidades regionais. Com o intuito de tornar a atividade de planejamento um processo contínuo, os PPAs tornaram-se o principal instrumento de planejamento de curto prazo, com base em diretrizes para organização e execução dos orçamentos anuais. Para garantir a continuidade e o compromisso do governo para além de seu próprio mandato, a vigência de um plano se inicia no segundo ano de uma administração e é concluída no primeiro ano do mandato seguinte.

Diferentemente dos planos anteriores, os PPAs são objeto de apreciação parlamentar, como decorrência do processo democratizador. O crescimento das demandas sociais passa a refletir-se no campo do planejamento estratégico, mediante a canalização de planos, programas e orçamentos para o crivo do Congresso Nacional. A prática anterior de planejamento normativo lidava com uma sociedade submetida ao autoritarismo político militar, que implementou um projeto de modernização conservadora da economia, tendo como efeitos negativos a concentração de renda, o endividamento externo e o descontrole fiscal, que gerou forte inflação. O viés dos planos anteriores era economicista, com pouca (ou nenhuma) atenção a questões sociopolíticas e ambientais. A sequência dos PPAs e os programas estratégicos da primeira década deste século conduziram a uma gradual superação do enfoque exclusivamente economicista e normativo, em benefício da incorporação de condicionantes e objetivos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais.

Na década de 1980, o desajuste econômico e fiscal inviabilizou qualquer tentativa de planejamento estratégico. Na década de 1990, com a hegemonia dos postulados liberais do Consenso de Washington, houve forte regressão, desprestígio e desmobilização das instituições de planejamento criadas nas décadas anteriores, no âmbito da agenda de reforma de Estado. Em larga medida, a reforma do setor público deslocou o planejamento e colocou no centro a execução, cuja racionalidade levaria à maior eficiência. Imaginou-se que, na medida em que o mercado apontaria para os caminhos mais apropriados, o planejamento seria desnecessário, supostamente por ser voluntarista. Não há dúvida de que a execução é fundamental, mas a ênfase exclusiva nela – cujo horizonte temporal é curto, e não abrange a discussão temática de fundo – esvazia a concepção político-estratégica como função essencial do Estado, perdendo de vista objetivos de longo prazo e a própria visão de futuro.

Em 1990, é criada, por Fernando Collor, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), incumbida de elaborar análises voltadas para “a inserção do Brasil no primeiro mundo” e o encaminhamento de soluções para os problemas internos de desequilíbrios sociais e regionais, além de avaliar a ação governamental e seus possíveis impactos em cenários de médio e longo prazos. À época, a SAE-PR também era responsável por temas como política nuclear, fronteiras, Amazônia e segurança das comunicações.

O PPA 1991-1995 (gestões Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), elaborado sob o signo do desejo de implantar uma economia moderna de mercado, pretendeu redefinir o papel do Estado visando à maior eficiência e eficácia da ação governamental, argumentando que o setor público havia imerso em um processo de deterioração financeira e organizacional. O ob-

jetivo da “desestatização” seria recuperar a capacidade de investimento em atividades próprias de Estado, sem competir com a iniciativa privada, para a reversão do quadro de desigualdades sociais e regionais. Explicitava o documento: “o setor privado assumirá o processo de desenvolvimento”, “para que o capital privado exerça plenamente seu papel de principal agente do processo produtivo”. Nessa perspectiva, anunciava medidas de incentivo à economia de mercado, como privatização de empresas estatais, desregulamentação e execução indireta, além da abertura comercial. O Estado manteria, entretanto, as funções de regulação dos setores privatizados, investimento em infraestrutura e implementador de políticas públicas compensatórias de desequilíbrios sociais e regionais. O crescimento médio na vigência do primeiro PPA foi de 3%.

O mercado passou a ser referência para temas tradicionais de planejamento estatal, como tecnologia industrial e agricultura. Por outro lado, pela primeira vez um programa oficial de planejamento reconhece que o progresso social não decorre necessariamente do crescimento econômico, e enfatiza a necessidade de políticas sociais como instrumentos de instauração de direitos de cidadania e de consolidação do Estado democrático. A eliminação da pobreza e da miséria passam a figurar como prioridades. O PPA propõe políticas sociais na área de emprego, saúde, educação, alimentação, saneamento e habitação. Também pela primeira vez aparece a preocupação com temas ambientais, como poluição, exploração predatória de recursos e degradação, e a necessidade de um desenvolvimento ecologicamente sustentado. Da mesma forma, as agendas educacional e de saúde passam a adquirir alta relevância.

O PPA 1996-1999 “Brasil em Ação” (gestão Fernando Henrique Cardoso), partindo da necessidade de consolidação da estabilidade de preços (Plano Real), orientou-se por três preocupações básicas: a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e a modernização produtiva da economia. O documento aprofunda elementos do PPA anterior em matéria de descentralização de políticas públicas, eficiência do gasto público, desestatização, reformulação da ação reguladora do Estado no contexto da privatização e fomento do desenvolvimento regional. Há atenção especial a questões de emprego, saúde, temas urbanos, meio ambiente e erradicação da miséria e da fome. No campo da modernização produtiva, destacam-se ações na área de infraestrutura, aumento da participação do setor privado nos investimentos e aprimoramento dos níveis de educação.

O crescimento médio na vigência do PPA 1996-1999 foi de 1,4%, o mais baixo de todo o período coberto por programas de planejamento estatal. No período, as prioridades setoriais concentraram-se nas áreas de infraestrutura econômica e capacitação de recursos humanos, com atenção especial a regiões fragilizadas. Nesse contexto, estavam previstos a modernização e integração dos transportes, a expansão da geração e transmissão de energia (incluindo gás natural), o fortalecimento dos serviços de telecomunicações, um novo modelo de gerenciamento de recursos hídricos, melhoria da qualidade da produção agrária e das condições de vida no campo, por meio da integração das cadeias agroindustriais, da reforma agrária, da integração ao mercado da agricultura familiar e do

apoio ao associativismo. Na área industrial, destacaram-se a diretriz de desconcentração geográfica da produção, o apoio às micro e pequenas empresas e a necessidade de ganhos de qualidade e competitividade. O comércio internacional, também mencionado no PPA anterior, passou a ocupar lugar cada vez mais relevante. Na esfera científico-tecnológica, o esforço se voltava para a inserção das atividades no processo de desenvolvimento mediante sua difusão e introdução nas cadeias produtivas e, principalmente, pelo aumento do dispêndio nacional, com maior participação privada. No campo ambiental, o governo anunciava novos modelos de gestão participativa e de ordenamento territorial, integrando os resultados da Conferência Rio-92. Em todas essas áreas, o PPA anunciava projetos de lei a serem tramitados. A primeira administração Cardoso foi marcada por reformas de Estado (administração, previdência e outras), assim como no ambiente regulatório de setores estratégicos da economia, infraestrutura e comunicações.

O desenvolvimento social, mais uma vez, ocupou lugar central, com o foco na redução das desigualdades em educação (a Lei de Diretrizes e Bases foi aprovada em 1996), saúde, saneamento, habitação, temas urbanos e trabalho, entre outros. Coerente com a lógica do Plano, o governo planejou descentralização de ações e maior participação da sociedade nas iniciativas.

A SAE-PR elaborou, em 1998, sob comando do Embaixador Ronaldo Sardenberg, o documento “Brasil 2020”, com cenários exploratórios que serviam como marcos de referência para a elaboração de um cenário desejado pelo País, no âmbito de um projeto nacional.

Foram elaborados três cenários mundiais: (i) Globalização, na qual os Estados Unidos seguiriam sendo a potência hegemônica; (ii) Integração seletiva, com uma ordem poliárquica marcada por certo retraimento dos Estados Unidos e um sistema internacional protagonizado por grandes blocos regionais; e (iii) Fragmentação, com recrudescimento do protecionismo e de rivalidades, gerando maior exclusão da periferia.

Para o plano interno, também foram elaborados três cenários para 2020: (i) “Abatiapé”, mais otimista do ponto de vista econômico, embora ainda persistam adversidades estruturais; o Brasil seria a sétima potência econômica, sólida e modernizada, com alta tecnologia e competitividade, um PIB de 3,3 trilhões de dólares (a preços de 1997), PIB *per capita* de 17 mil dólares, pobreza de 7% e desemprego de 6,5%, inflação baixa e elevado investimento; (ii) “Baboré”, com maior redução dos desequilíbrios sociais mas com desempenho econômico menos brilhante (embora com mercado interno dinâmico), defasagem tecnológica, PIB de 2,3 trilhões de dólares (1997), PIB *per capita* de 11,8 mil dólares, pobreza de 4%, desemprego de 5% e baixa integração no mercado mundial; e (iii) “Caaetê”, mais pessimista, com economia estagnada, instabilidade e desorganização político-institucional.

Tendo em mente as projeções feitas (em 1998) para o ano de 2020, cabe constatar que o Brasil de hoje já alcançou ou se aproximou bastante dos níveis otimistas no campo social (redução da pobreza e do desemprego), e, no econômico, além de já deter a posição de sétima economia do mundo, se

aproxima do patamar de dois terços do PIB e do PIB *per capita* previstos no cenário otimista para o fim da década.

O PPA 2000-2003 “Avança Brasil” (gestões Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva) introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, integrando os níveis de plano, orçamento e gestão. O Plano foi estruturado a partir de quatro objetivos centrais: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e renda; eliminar a fome e combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda; e consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. O documento busca avançar a reorganização do setor público e as reformas estruturais; aprofundar a reestruturação do setor produtivo, com as privatizações e a redução do “custo Brasil”; reconstruir o sistema de crédito, orientando as instituições financeiras federais para áreas produtivas e programas sociais, e os bancos privados para o comércio; fortalecer a abertura comercial e a integração no Mercosul. O crescimento médio na vigência do PPA 2000-2003 foi de 2,3%, um pouco melhor do que no PPA anterior, mas ainda abaixo da média dos programas de planejamento.

O primeiro objetivo estratégico enunciado é a consolidação da estabilidade econômica após o sucesso do controle inflacionário, com o Plano Real, para construir um novo modelo de desenvolvimento com base na redefinição do papel do Estado e do setor privado, nas reformas econômicas, especialmente na área de infraestrutura (redução da presença produtiva do Estado, que passou a atuar por meio de agências reguladoras), e da inserção internacional da economia.

O segundo objetivo é o de promover o crescimento econômico sustentado com a geração de emprego e renda mediante a expansão das taxas de investimento em infraestrutura (com privatizações e concessões), dos investimentos estrangeiros e da expansão do comércio internacional.

O Plano avançou na visão estratégica de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, já presentes no PPA anterior, a fim de repensar a geografia econômica do País. Nesse sentido, foram estabelecidos 12 eixos como novo modelo de regionalização do País, superando as tradicionais divisões macrorregionais e destacando o potencial de interação entre as dimensões produtiva, ambiental, social, financeira e de acesso a mercados internos e externos (a começar pela América do Sul), com ações articuladas com governos estaduais e municipais.

A expansão da oferta de empregos em áreas intensivas de mão de obra é reforçada. A expansão dos investimentos públicos e privados em ciência, tecnologia e inovação é sublinhada como essencial para o êxito do desenvolvimento, da competitividade, da geração de empregos e do aumento das exportações, além de articular-se com outros temas sociais e ambientais.

O Plano incorpora a dimensão ambiental em programas e projetos econômicos, em consonância com a Agenda 21, para além da preservação dos recursos naturais. Elevar a escolaridade média do

trabalhador brasileiro e ampliar o acesso a todos os níveis de ensino volta a figurar como prioridade. A visão da agricultura, tanto para o mercado doméstico quanto para a exportação, combina a formação de cadeias produtivas agroindustriais e o apoio à agricultura familiar e aos assentamentos, sempre com busca de maior produtividade e competitividade, inclusive por meio de aprimoramento da infraestrutura.

O terceiro objetivo do Plano é o de eliminar a fome e erradicar a desnutrição, combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda. O quarto objetivo é o de consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. Coerente com o redirecionamento da atuação do poder público para investimentos sociais (com vistas à universalização do seu alcance e à melhoria de sua qualidade), em detrimento da intervenção na economia, os programas sociais tiveram importância renovada, com ênfase no aumento do impacto distributivo dos gastos públicos, incluindo programas de transferência de renda. Aparece, com maior vigor, a preocupação com os direitos humanos e o combate à discriminação como fatores de aprofundamento da democracia. O Plano apresenta uma carteira de projetos nas áreas social e de infraestrutura. O documento propugna pela modernização do Estado, incluindo reforma política e do Judiciário, e prevê a implementação de políticas de segurança pública, cidadania, além de promover agendas específicas para a população negra e indígena e para as mulheres.

No início do presente século, uma vez assegurada a estabilidade econômica, no período Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula da Silva retoma a possibilidade de planejamento de médio e longo prazo. É nesse contexto que, em 2004, o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE, atual SAE-PR) elabora o documento “Brasil Três Tempos” (2007, 2015 e 2022), sob o comando de Luiz Gushiken. A finalidade é definir os objetivos estratégicos de longo prazo que pudessem levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado. Após ampla consulta com setores do governo e da sociedade, propõe-se um cenário positivo para o Brasil no médio prazo: uma sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios mundiais. Busca-se um verdadeiro projeto nacional, com metas e objetivos intermediários a serem implementados progressivamente, a partir da construção de cenários que identificariam trajetórias.

Com base em metodologia moderna de identificação de tendências e fatores históricos, análises de conjuntura, fatos “portadores de futuro”, atores dinâmicos, variáveis, cenarização prospectiva e construção de “curvas de futuro”, o documento aponta soluções estratégicas com base nas seguintes dimensões:

- institucional – democracia, cidadania, direitos humanos, gestão participativa nas políticas públicas, transparência, equilíbrio federativo e melhoria da gestão pública, com institucionalização da gestão estratégica;

- econômica – crescimento sustentável com estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação do mercado de trabalho, melhoria da infraestrutura, ampliação da produtividade, conquista de mercados internacionais, redução da vulnerabilidade externa;
- sociocultural – diminuição das desigualdades, fortalecimento da identidade brasileira, por meio da valorização da cultura nacional; respeito à diversidade, melhoria da saúde;
- territorial – diminuição das disparidades regionais e desenvolvimento harmônico nacional, integração com América do Sul, soberania nacional e defesa do território;
- conhecimento – educação de qualidade, acesso à informação, ampliação da capacidade de geração de conhecimento científico, tecnológico e de inovação e interação entre saberes popular e científico;
- ambiental – preservação, proteção, uso sustentável dos recursos da biodiversidade, das fontes de energia dos recursos hídricos e dos solos; qualidade ambiental urbana;
- global – soberania, inserção internacional, multilateralismo, participação ativa nos processos decisórios mundiais.

O exercício faz a distinção conceitual entre pensamento, planejamento e gestão estratégicos, que se interconectam e se aplicam, respectivamente, ao longo prazo (prospecção de cenários, soluções estratégicas), médio prazo (implementação das soluções) e curto prazo (gestão do presente, otimizando o orçamento). As soluções estratégicas compreendem as melhores linhas de ação para a conquista dos objetivos identificados na análise prospectiva. São escolhidos cenários alvos de um pacto nacional para a construção de futuro e formuladas estratégias, com propostas de políticas públicas, ações e meios, incluindo marcos temporais e monitoramento por meio de indicadores. Foi estabelecido um Conselho de Ministros para coordenar o projeto, cuja condução foi atribuída ao NAE. A Casa Civil conduziria a pactuação com os Poderes da República, e a Secretaria Geral da Presidência, a pactuação junto à sociedade brasileira. Buscava-se, assim, institucionalizar um processo permanente de gestão de objetivos estratégicos de longo prazo. Em outras palavras, instaurava-se um processo, muito além de um projeto no sentido tradicional, considerado conceito estático.

No que tange aos temas estratégicos, o exercício fez levantamentos por meio de métodos como “consulta Delphi” (aproximação de posições), pesquisa aberta na internet e pesquisa segmentada (plataforma Lattes), com os seguintes resultados: a educação foi eleita o tema mais importante nos três métodos; em segundo lugar, as desigualdades sociais; em terceiro, a violência e a criminalidade; quarto, a carga tributária; quinto, saúde; e sexto, ciência, tecnologia e inovação, emprego, normalidade constitucional e recursos de água doce.

O PPA 2004-2007, “Plano Brasil de Todos” (gestão Lula da Silva), está estruturado em torno de 3 megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O crescimento médio da economia nacional (4,7%) na vigência desse

Plano foi o maior desde a redemocratização e a estabilidade econômica (e desde o início da elaboração e implementação dos PPAs), o que permitiu o aprofundamento da agenda social.

Durante esse período, pela primeira vez na História, o Brasil se tornou um país majoritariamente de classe média.

A elaboração do documento foi feita a partir de um amplo debate com a sociedade civil em busca de um novo padrão de relacionamento entre esta e o Estado, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade.

As bases da estratégia de desenvolvimento de longo prazo são a inclusão social e a desconcentração de renda, com crescimento do produto e do emprego; o crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e pela elevação dos investimentos e da produtividade; a redução da vulnerabilidade externa; e a valorização da identidade e diversidade culturais, com o fortalecimento da cidadania e da democracia. Mantém-se a visão do Estado como indutor e promotor do desenvolvimento, assim como os fundamentos da estabilidade macroeconômica (contas externas sólidas, consistência fiscal e controle da inflação). O Plano pretende aprofundar o crescimento com base na expansão do mercado de consumo de massa, por meio do aumento do poder aquisitivo que se traduz em maior demanda por bens e serviços produzidos pelo segmento da estrutura moderna da economia. Há consciência de que o Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, em virtude das dimensões de seu mercado consumidor, que poderia gerar ganhos de produtividade e competitividade. Pretende-se iniciar um círculo virtuoso de consumo e investimento originado no aumento do poder aquisitivo das famílias, por meio da elevação dos salários reais, das transferências de renda e de outras modalidades de política social.

Visando integrar política social e política econômica, o megaobjetivo I – inclusão social e redução das desigualdades sociais – parte da percepção de que as desigualdades se manifestam de modo severo nas dimensões raciais, de gênero, regionais e nas relações entre campo e cidade. Trata-se, essencialmente, de ampliar a cidadania, garantindo a universalização dos direitos sociais básicos e atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis. Merecem destaque a ampliação das transferências de renda para famílias e a política nacional de segurança alimentar e nutricional, ambas voltadas para os grupos sociais em situação de pobreza.

Quebrar o círculo vicioso da pobreza, permanentemente retroalimentado por condições precárias de alimentação, saúde e educação, constitui o desafio estratégico. Com vistas a dar maior racionalidade e organicidade à ação estatal, o governo unificou os programas existentes e destinou recursos orçamentários mais vultosos a fim de universalizar o atendimento aos grupos social e economicamente mais vulneráveis. As ações são diretas, contornando o clientelismo e melhorando o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e alimentação, na medida em que o acesso aos benefícios se daria de forma transparente e mediante o cumprimento de condicionalidades.

O megaobjetivo II – crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável – parte da necessidade de superar os problemas de concentração de renda e riqueza, de desemprego, pobreza e exclusão, por meio de um modelo de consumo de massa com expansão do emprego e da renda. Merece destaque a política de ampliação do crédito, por meio do sistema financeiro público e privado, para viabilizar os investimentos em infraestrutura, a democratização e simplificação do microcrédito e do crédito cooperativo para pequenas e médias empresas, para o financiamento habitacional e o consumo de massa. Ampliar a oferta de postos de trabalho formal, no campo e nas cidades, em atividades e cadeias produtivas intensivas em mão de obra passou a ser cada vez mais prioritário. A reforma agrária, a agricultura familiar e os programas de melhoria na qualificação profissional têm papel especial nesse sentido.

No campo das desigualdades regionais, reconhecia-se que a relação entre as unidades da Federação com maior e menor PIB per capita era de cerca de 7 vezes; estimativas da mesma relação entre microrregiões alcançavam 40 vezes. Essa constatação conduzia à diretriz de redução das desigualdades por meio da integração geoeconômica das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, subregional e local, articuladas com as políticas urbanas) e da formação de capital físico e humano com vistas à organização do planejamento territorial por meio de arranjos produtivos e de cooperação intermunicipal, promovendo o desenvolvimento de áreas deprimidas e a valorização dos produtos regionais. Nesse plano, reconhece-se que cerca de 20% da biodiversidade do planeta está concentrada no território brasileiro, mas que a degradação ambiental decorre, em grande parte, da própria degradação social.

O megaobjetivo III – promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia – apresenta amplo programa de direitos humanos, valorização da diversidade étnica e cultural e segurança pública (combate à violência).

Em 2005, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) elaborou a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND). A AND assinala que o destino comum deve ser definido de forma participativa e democrática, para a construção coletiva de rumos, com base em valores e compromissos compartilhados com vistas à superação dos entraves estruturais e históricos do País.

Nesse contexto, a “visão de futuro ou o Brasil que queremos” foi assim definida: “Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma Nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos.”

Foram identificados os seguintes “âmbitos problemáticos”: desigualdade social, concentração de renda e riqueza, pobreza e miséria, diminuição da mobilidade social; dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno; infraestrutura degradada, não-competitiva,

promotora de desigualdades; sistema de financiamento de investimento ineficaz, estrutura tributária irracional; insegurança, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória; e baixa capacidade operativa do Estado.

O recurso metodológico utilizado foi transformar tais âmbitos problemáticos em objetivos, que se desdobram em diretrizes (inverte-se a metodologia tradicional que parte de cenários desejados para depois identificar os obstáculos). Dessa forma, vislumbrou-se uma sociedade mais igualitária, com renda e riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social; economia apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com dinamismo e inovação; infraestrutura eficiente, competitiva e integradora; sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, estrutura tributária simplificada e racional; segurança pública e paz social, sistema judiciário transparente, ágil e democrático; Estado que regule e fiscalize a contento; pacto federativo; e manejo sustentável de recursos.

Em 2006, o CDES elaborou Enunciados estratégicos para o desenvolvimento. O pressuposto fundamental do documento, que enuncia 24 pontos consensuais, é o de que as condições para planejar estrategicamente o desenvolvimento do país no longo prazo já estavam estabelecidas: inflação sob controle, superávits nas transações correntes e equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, o foco nas prioridades econômicas – ajustamento macroeconômico e diminuição da vulnerabilidade externa – poderia deslocar-se para os processos de distribuição das riquezas como imperativo para o crescimento sustentado do País. Em síntese, os enunciados são:

- reforma política – regulamentar formas de manifestação da soberania popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular), reorganizar o sistema partidário e aperfeiçoar formas de representação popular;
- política econômica – crescimento do PIB real em torno de 6% até 2022, resultando na duplicação do PIB per capita, com instrumentos fiscais e monetários ajustados para permitir baixa inflação e alto crescimento;
- política social - redução das desigualdades como critério para presidir toda decisão dos poderes públicos; coeficiente de Gini reduzido para 0,4 em 2022; dobrar a parcela da renda nacional apropriada pelos 20% mais pobres; aumento do emprego; aprimoramento e inclusão na educação e saúde; transferências de renda e redução das desigualdades regionais; mensuração pela renda média domiciliar; valorização do salário mínimo;
- reforma fiscal; política tributária que respeite princípios de neutralidade e justiça social;
- crescimento do PIB acompanhado de instrumentos de política industrial, com atenção especial à ciência, tecnologia e inovação, de forma a elevar o patamar competitivo da indústria, além de desenvolvimento regional e redistribuição de renda; protagonismo no comércio exterior nos segmentos de maior densidade tecnológica, com internacionalização de empresas brasileiras, inclusive nos setores de nano e biotecnologia, além de biocombustíveis; aumentar o gasto em CT&I para 3% do PIB; ampliar para 60% a participação do setor privado em

CT&I; modernização da infraestrutura em CT&I, que também deve voltar-se para outras áreas, especialmente a saúde;

- desenvolvimento focado na expansão dos mercados interno e externo;
- atingir taxa de formação bruta do capital de pelo menos 25% do PIB ao ano, com participação especial do Banco do Brasil; expandir o crédito para pelo menos 50% do PIB; ampliar o crédito para o consumidor e expandir as medidas de inclusão bancária;
- financiamento de projetos industriais e de infraestrutura e aumento da participação das regiões Norte e Nordeste no total das aplicações do BNDES; diversificar a matriz de transportes, priorizando ferrovias, hidrovias e transporte marítimo; diversificar e ampliar a matriz energética com vistas a novas fontes renováveis, limpas e econômicas, com destaque para os biocombustíveis e a hidroeletricidade;
- implantar programa de mobilidade urbana para cidades sustentáveis, garantindo investimentos em transporte público coletivo, acessibilidade e circulação não-motorizada;
- atenção particular a temas de infraestrutura econômica e social, micro e pequenas empresas, reforma agrária, segurança, sistema judiciário, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano e governança estratégica.

Os Enunciados estratégicos para o desenvolvimento sublinham a necessidade de consolidar um sistema de governança estratégica no qual os três Poderes, as diferentes esferas de governo e a sociedade interajam e se organizem em torno das prioridades nacionais estabelecidas. Tal sistema deve fortalecer a capacidade do Estado de planejamento estratégico de longo prazo.

O PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (gestões Lula da Silva e Dilma Rousseff) foi elaborado, tal como o anterior, com a participação de vários segmentos da sociedade, em formato de conferências nacionais, tendo incorporado a Agenda Nacional de Desenvolvimento. O documento apresenta três agendas prioritárias: social, educativa e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A agenda social retoma o conjunto de iniciativas do PPA anterior com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas a ações complementares, o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública, sempre priorizando a parcela mais vulnerável da sociedade. As políticas de valorização do salário mínimo, o crescimento do emprego formal, o aumento da escolaridade e as transferências de renda, por meio, especialmente, do Programa Bolsa Família, resultaram na evolução dos indicadores da PNAD – sobretudo a redução da pobreza e da desigualdade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação anuncia o crescimento dos investimentos nessa área, complementados pelo ProUni, a expansão das universidades federais e do ensino profissionalizante e a melhoria dos equipamentos escolares.

O PAC I, lançado em 2007, constitui um conjunto de investimentos públicos de 500 bilhões de reais (20% do PIB) em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulo ao crédito e ao financiamento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, com o objetivo de melhoria do ambiente de investimento, especialmente privado, e correção dos gargalos infraestruturais de logística, energia e urbanização. Impulsionada pelo PAC, a participação dos investimentos em relação ao PIB cresceu de 15,3% em 2003 para 18,4% em 2010.

O crescimento médio na vigência do PPA 2008-2011 foi de 3,7%, tendo o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo superado as taxas de crescimento do PIB. O contexto macroeconômico é positivo, com redução da inflação, crescimento das reservas cambiais e saldos positivos no balanço de pagamentos. Nesse período, o Brasil deixou de ser devedor e se tornou, pela primeira vez, credor do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo era assegurar o círculo virtuoso de crescimento, elevar a produtividade e a competitividade da economia e assegurar que os ganhos fossem distribuídos de forma equânime, com vistas a ampliar o mercado interno. Pretende-se elevar a taxa de investimento da economia e manter a taxa de crescimento do consumo das famílias em compasso com a do produto.

Em 2010, a SAE-PR elaborou o mais abrangente estudo prospectivo do País: Brasil 2022, quando se comemorará o bicentenário de independência do País. O documento, produzido na gestão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apresenta, para 35 setores, um diagnóstico estratégico, os principais avanços recentes, metas quantitativas e qualitativas e um conjunto de ações. Após descrever a conjuntura mundial e sul-americana, aponta o seguinte cenário para o futuro do Brasil: um Estado mais soberano e democrático, uma sociedade mais justa e progressista, em acelerado desenvolvimento sustentável; que participa em condições de igualdade dos mecanismos de governança mundial e regional; cuja economia não estará vulnerável à especulação financeira internacional; com redução significativa das diferenças de renda entre classes e regiões; fome, miséria e pobreza extrema terão desaparecido; pleno acesso à propriedade da terra; redução da violência; igual acesso aos bens públicos de saúde, educação, transporte, habitação, justiça, cultura, saneamento; o crescimento sustentável reduzirá a distância que separa o País do mundo desenvolvido; integração física, com inclusão de amplos contingentes à economia moderna de produção e consumo, com forte mercado interno; crescimento da capacidade tecnológica de produção de bens e serviços sofisticados; diversificação da matriz de transportes e energia; e crescente eficiência ambiental.

Para alcançar esse cenário positivo, as principais metas seriam as seguintes:

- Economia: crescer 7% ao ano; aumentar a taxa de investimento para 25% do PIB; reduzir a inflação e o spread bancário; reduzir a dívida pública para 25% do PIB; duplicar a produção e a exportação agropecuária; aumentar a produtividade agropecuária em 50%; triplicar os investimentos em pesquisa agropecuária; ampliar a área de “florestas econômicas” em 50%; reduzir à metade a concentração fundiária; dobrar a produção de alimentos e a renda

da agricultura familiar; concluir o zoneamento econômico-ecológico; quintuplicar as exportações; setuplicar as exportações de produtos de alta e média tecnologia; elevar o dispêndio privado em P&D para 1% do PIB; elevar o dispêndio total em P&D para 2,5% do PIB; alcançar 5% da produção científica mundial; decuplicar o número de patentes; independência na produção de combustível nuclear; dominar tecnologias de fabricação de satélites e veículos lançadores; elevar a escolaridade média do trabalhador para 12 anos.

- Sociedade: erradicar a extrema pobreza; acelerar a redução da desigualdade na distribuição de renda; erradicar o trabalho infantil; garantir a segurança alimentar e o acesso à água a todos os brasileiros; erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir metas de qualidade na educação; atingir a marca de 10 milhões de universitários; universalizar o acesso aos bens culturais; incluir o Brasil entre as dez maiores potências olímpicas; assegurar a formação profissional; promover a inclusão digital e tecnológica; reduzir à metade a mortalidade infantil e materna; universalizar o programa de saúde da família; dobrar o gasto público em saúde; garantir a proteção de crianças, adolescentes, mulheres e idosos contra toda forma de violência; erradicar o trabalho escravo; atingir a igualdade salarial entre homens, mulheres, negros e brancos.
- Infraestrutura: alcançar 50% de participação de fontes renováveis na matriz energética; elevar para 60% o nível de utilização do potencial hidráulico; dobrar o consumo per capita de energia; instalar 4 novas usinas nucleares; dobrar a capacidade de transporte de carga; dobrar a participação do transporte aquaviário; aumentar em 50% a participação das ferrovias; reduzir em 40% o consumo de combustível fóssil; ampliar a capacidade portuária e a navegação de cabotagem; zerar o déficit habitacional; implantar corredores de transporte; duplicar a extensão da rede de metrô; assegurar 100% de acesso ao saneamento; assegurar acesso integral à banda larga; ter em órbita dois satélites geostacionários nacionais; zerar o desmatamento ilegal; reduzir em 50% a emissão de gases de efeito estufa; aumentar para 8% a participação da Região Norte e para 18% a do Nordeste no PIB.
- Estado: reduzir pela metade o número de homicídios e mortes no trânsito; fortalecer a eficiência do aparelho estatal em todas as áreas; garantir o monitoramento integral das fronteiras; lançar o submarino a propulsão nuclear e o veículo lançador de satélites; reduzir pela metade a oferta e o consumo de drogas ilícitas; reformar o sistema partidário e eleitoral; implantar mecanismos responsáveis pela participação social.

O PPA 2012-2015, “Plano Mais Brasil” (gestão Dilma Rousseff), prossegue no modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e da pobreza. Um projeto de desenvolvimento inclusivo, mediante políticas de transferência de renda e aumentos reais do salário mínimo, ampliação do emprego e da renda familiar com vistas à ampliação do mercado de consumo de massa. No contexto de um cenário internacional adverso de restrições ao comércio e acirramento da concorrência, o mercado interno cresce em importância como motor do dinamismo econômico, em particular por fortalecer

as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica. A possibilidade de exploração das reservas do Pré-Sal possibilita significativa expansão dos investimentos e redução da vulnerabilidade externa, além de fomento à integração de cadeias produtivas e direcionamento de recursos vultosos para educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza. Por outro lado, o Pré-Sal não impede que o País amplie a utilização de fontes de energia limpa e renovável.

O Quadro 3 mostra as tendências e o cenário desejado pelo PPA:

Quadro 3: Cenário de referência para o PPA 2012-2015



Fonte: PPA 2012-2015

O crescimento médio nos dois primeiros anos da vigência do PPA 2012-2015 foi de 1,6%. O setor de serviços, principal componente do PIB, foi particularmente beneficiado com a expansão do mercado doméstico. O crescimento da renda dos mais pobres foi superior à dos mais ricos, conforme demonstrado na redução contínua do índice de Gini (desde 2001).

Diante do diagnóstico de pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado com o objetivo de erradicá-la, com base nos eixos de garantia de renda, ampliação do acesso a serviços públicos, a universalização dos direitos sociais e inclusão produtiva da população extremamente pobre.

No campo das desigualdades regionais, a participação do Sudeste no PIB nacional tende a continuar decrescendo em benefício, sobretudo, do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte, que registram maiores taxas anuais de crescimento econômico, sobretudo nos setores industrial e agropecuário. O Quadro 4 mostra a participação do PIB e da população entre as grandes regiões no período 2000-2008:

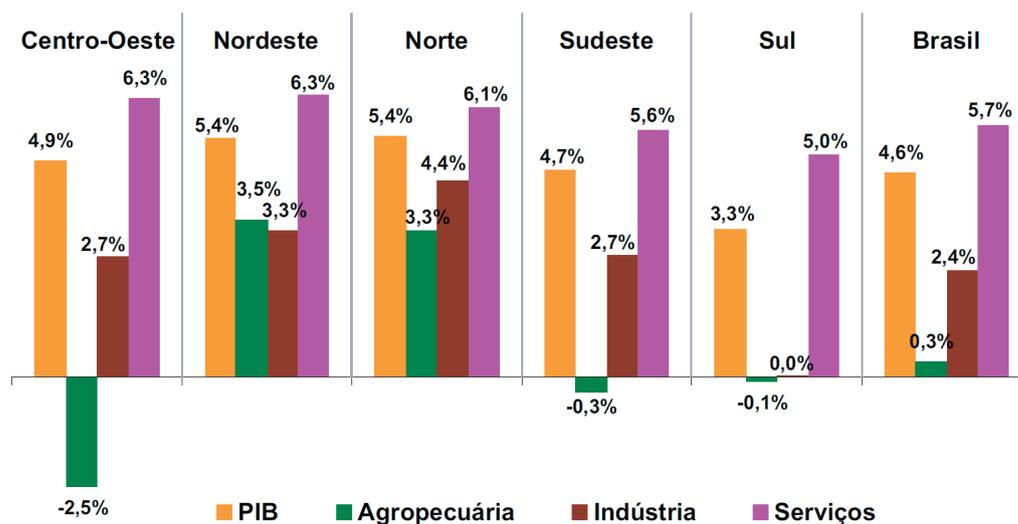
Quadro 4: Participação do PIB e da população entre as grandes regiões (2000-2008)

Regiões	Participação %					
	População 2000 (a)	População 2008 (b)	Diferença (b - a)	PIB 2000 (c)	PIB 2008 (d)	Diferença (d-c)
Nordeste	28,1	28,2	0,1	12,4	13,1	0,7
Norte	7,6	8,1	0,5	4,4	5,1	0,7
Sudeste	42,6	42,0	-0,6	58,3	56,0	-2,3
Sul	14,8	14,5	-0,3	16,5	16,6	0,1
Centro-Oeste	6,9	7,3	0,4	8,4	9,2	0,8
Brasil	100	100		100	100	

Fonte: PPA 2012-2015 / IBGE

No Quadro seguinte, publicado no mesmo documento, comparam-se as taxas de crescimento médio anual do valor agregado bruto nacional e do valor agregado das atividades econômicas, por região, entre 2004 e 2008:

Quadro 5: Taxa de crescimento médio anual das grandes regiões por atividade (2004-2008)



Fonte: PPA 2012-2015 / IBGE

Os dados do PPA sublinham a continuidade do fluxo populacional para o interior do país (Norte e Noroeste) e a necessidade de adensamento da rede de cidades nas regiões menos desenvolvidas. O Sudeste concentra a maior parcela da riqueza do País (56% do PIB e 42% da população em 2008), mas perde participação para Nordeste, Norte e Centro Oeste. Já o Sul registra aumento do PIB e queda da população. Norte, Nordeste e Centro Oeste ostentam maiores taxas de crescimento, acima da média nacional. Vale destacar a importância do crescimento da indústria e da agropecuária no Norte e Nordeste. Em suma, começam a lograr-se, lentamente, os objetivos de descentralização geográfica previstos nos programas estratégicos de várias décadas.

No campo científico-tecnológico, destacou-se a criação de um sistema nacional de inovação com capacidade de articular empresas, universidades e agentes financiadores com vistas a ampliar os investimentos em PD&I de maneira orientada para as especificidades da realidade brasileira. Os gastos em PD&I ampliaram-se de 0,9% em 2004 para 1,2 em 2009, com maior contribuição quase equivalente entre dispêndio público (0,6% do PIB) e privado (0,59 do PIB). Há um descolamento entre os indicadores nacionais de produção científica (artigos) e tecnológica (patentes depositadas). A estrutura produtiva ainda é marcada por uma participação relativamente reduzida de setores de alta e média-alta tecnologias, um obstáculo à expansão dos gastos empresariais no setor. Há aversão ao risco do setor empresarial no Brasil, além de reduzida orientação para o mercado interno e participação de multinacionais em segmentos intensivos em PD&I, com centros de pesquisa fora do Brasil.

Anuncia-se um cenário de continuidade à ampliação dos gastos em educação na década, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), estimando-se que tais investimentos alcancem um patamar de 7% do PIB em 2020. Em 2007, a média de anos de estudo era de 7,5. Quanto à qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), iniciado em 2005, registrou aumento de 0,8 desde então, alcançando 4,6 em 2009. O PPA sublinha, ainda, o desafio de expandir a educação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Conclusão

Uma leitura dos diversos programas e projetos de pensamento e planejamento estratégico no Brasil, ao longo de sete décadas, demonstra que, sim, há tradição nessa matéria e há uma visão consensual mínima de futuro para o Brasil. Há convergências temáticas e de prioridades, em que pese a diversidade de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais, e a despeito das instabilidades políticas e econômico-financeiras. Há uma visão comum de futuro partilhada, apesar das diferenças de ênfase e de método.

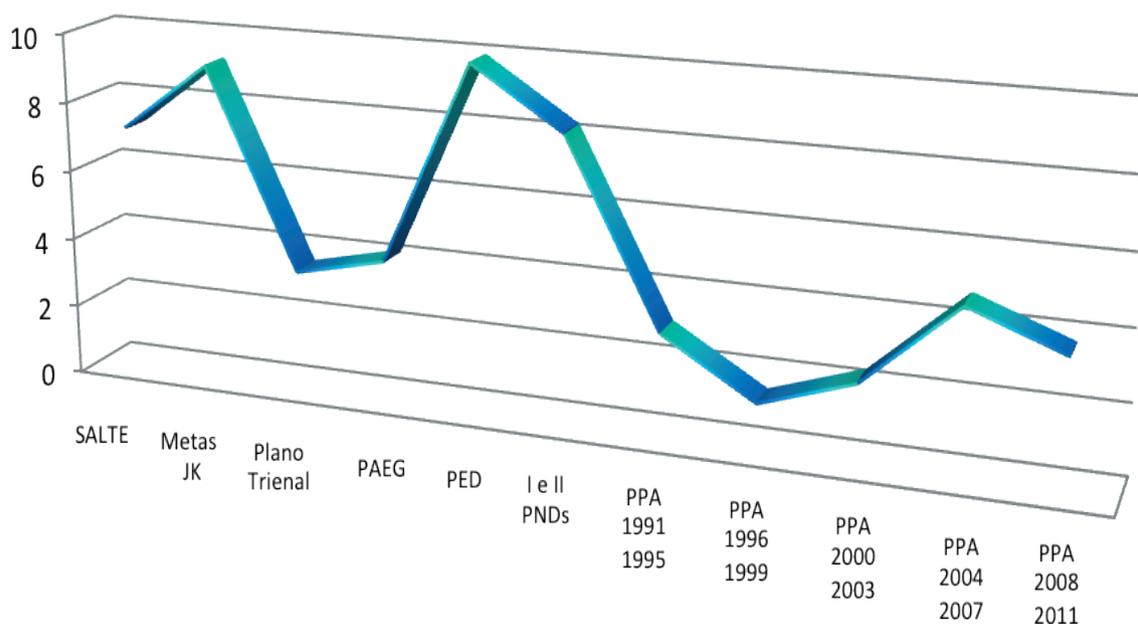
Os denominadores comuns de décadas de planos estratégicos são a superação dos pontos de estrangulamento de infraestrutura física e energética e, desde o início deste século, a inclusão social e o mercado interno. Até a década de 1970, a ênfase recaía nos aspectos “duros”, materiais, físicos

(infraestrutura, capacidade instalada); já desde a redemocratização dos anos 1980 e sobretudo na última década, a atenção tem-se voltado igualmente para os aspectos “soft” das transformações estruturais, seus impactos sociais, com valores de inclusão e equidade distributiva, que denotam que o cidadão e a democracia são os verdadeiros fins.

A evolução histórica dos programas revela o fortalecimento das iniciativas estratégicas nas décadas de 1950 a 1970, impulsionadas pelo nacional-desenvolvimentismo estruturalista e pela ideologia do “Brasil potência” do período autoritário-militar, ambas defensoras de forte intervenção estatal; a estagnação na década de 1980 e início dos anos 1990, por força da severa instabilidade econômica e da ideologia liberal ortodoxa monetarista; a tentativa de formalização e continuidade, no âmbito dos PPAs, desde os anos 1990; e a necessidade de conjugar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, inclusão social e redução das desigualdades regionais.

Por que se tem a impressão de descontinuidade, improvisação, descoordenação setorial e de falta de planejamento? Como integrar e articular, de forma sistemática, pensamento, planejamento e gestão estratégicas?

O primeiro passo para uma tentativa de resposta é indagar se há relação entre crescimento do PIB e planejamento estratégico. O Quadro 6 compara os índices de crescimento econômico (%) que correspondem ao período de vigência de cada plano:

Quadro 6: Crescimento econômico (%) nos períodos de cada plano estratégico

Fonte: produção do autor

O gráfico demonstra que não há, necessariamente, relação causal direta entre projetos estratégicos e desempenho econômico. Há variáveis de peso que impedem o sucesso, em termos de crescimento do PIB, dos exercícios de planejamento: vulnerabilidades externas – crises financeiras internacionais, endividamento externo, adversidades no comércio internacional etc. – e internas – estagnação econômica, inflação, gargalos infraestruturais, deterioração do quadro político etc.

Por outro lado, é possível identificar três elementos comuns presentes nos “picos” de crescimento econômico em resposta a projetos estratégicos – o Plano de Metas JK, o PED, os I e II PNDs e o PPA 2004-2007. Tais elementos comuns são (i) a visão estratégica de longo prazo, (ii) o compromisso político da alta esfera de governo e (iii) a sólida institucionalidade. Talvez seja essa a lição a ser tirada para que projetos estratégicos sejam viáveis e efetivos: é necessário que essas três dimensões estejam simultaneamente presentes.

Nessa perspectiva, é necessário articular três eixos de sustentação entre pensamento, planejamento e gestão estratégicas, que correspondem às dimensões de Nação, Governo e Estado:

1. Visão estratégica de longo prazo (dimensão de Nação) – metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas, com base em valores e aspirações nacionais, que refletem desejo consensual da sociedade, tendo em conta cenários prospectivos desejados;

2. Compromisso político permanente (dimensão de Governo) – engajamento efetivo, de preferência formalizado, da classe política dirigente e das elites econômicas, intelectuais e burocráticas, superando as descontinuidades de governos, grupos de interesse e ideologias;
3. Institucionalidade sólida (dimensão de Estado) – configurando um verdadeiro projeto de Estado implementado por canais de planejamento e gestão em todos os níveis de governo, com eficiência garantida por meio de métodos e técnicas modernas, com orçamento assegurado e previsível no médio e longo prazos, até a maturação ou realização das metas específicas.

A falta de qualquer um desses três eixos torna o projeto estratégico incompleto e inviável no longo prazo, trazendo à tona os seguintes problemas conhecidos: improvisação, dificuldades na tomada de decisão, descontinuidade de gestão, descoordenação setorial e de orçamento. Sem a articulação entre os eixos, os projetos e programas estratégicos tornam-se documentos apenas formais, referências bibliográficas sem eficácia no plano concreto de transformação estrutural da socioeconomia, exercícios quase técnico-acadêmicos ou de cumprimento burocrático e orçamentário de determinação constitucional e legal; ainda que bem elaborados, bem diagnosticados e com visão de conjunto e definição de prioridades, estão distanciados dos altos dirigentes, não engendram compromissos políticos e sociais, não geram planos ações contínuas, não suscitam monitoramento.

É necessário, portanto, com base nesses três eixos, rearticular as práticas de pensamento estratégico de longo prazo, planejamento de médio e gestão de curto prazo, fortalecendo uma cultura de planejamento no Estado e na sociedade e, em última instância, instaurando um sistema efetivo e permanente de governança estratégica.

Na discussão com a sociedade civil dos cenários exploratórios do “Brasil 2020”, a SAE-PR sintetizou um cenário desejado para o fim desta década, chamado “Diadorim”: uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional; com uma economia sólida e dinâmica, ocupando posição de destaque na economia mundial; cidadania forte, sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política; sistema político estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada; Estado regulador que promove o desenvolvimento socioeconômico, protege o meio ambiente e garante os direitos humanos; identidade nacional de síntese de múltiplas civilizações, com valorização das diversidades; ecossistemas conservados, com recursos naturais e biodiversidade aproveitada de forma sustentável; e redução dos desníveis regionais e sociais. É possível chegar a esse cenário. Como dito no “Brasil Três Tempos”, o futuro não é um “destino manifesto”, mas uma construção das ações e omissões do presente. Celso Furtado, citado no mesmo documento, sublinha que o desenvolvimento é um ato de vontade coletiva, do desejo do governo e de todas as forças sociais empenhadas em construir um “outro País”. O planejamento estratégico é instrumento fundamental para desenvolver e construir esse novo País.

ANEXO

Estrutura institucional

Esse longo histórico e acervo de iniciativas de pensamento e planejamento estratégico foi gerado no seio de uma sólida malha institucional, entre os quais vale mencionar: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDE - BNDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento, a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), o Ministério do Planejamento em suas várias denominações (e Coordenação Geral, MINIPLAN, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência - SEPLAN -, Orçamento e Gestão – MPOG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Escola Superior de Guerra (ESG), o Ministério da Fazenda (também em outras denominações, como da Economia e Planejamento – MEFP), o Ministério da Indústria e Comércio, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE, tendo também sido chamada NAE), a Casa Civil, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Bibliografia consultada:

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). **Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**: texto para discussão nº 726. Brasília: IPEA, mai. 2000.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**: texto para discussão nº 1584. Brasília: IPEA, mar. 2011.

MARCIAL, Elaine C. **Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva**. v.2. Brasília: Thesaurus, 2011 (Coleção Inteligência Competitiva).

NAE (Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). Projeto Brasil 3 Tempos. **Cadernos NAE**. Brasília: NAE, n.1, jul. 2004.

SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos). **Cenários exploratórios do Brasil 2020**: texto para discussão. Brasília: SAE, jul. 1998.

SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos). **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios**. Brasília: Presidência da República, dez. 2010.

SARDENBERG, Ronaldo M. **Os rumos do Brasil até o ano 2020**. v.15. São Paulo: Centro de Integração Empresa-Escola, 1998 (Coleção CIEE).

Planos Plurianuais:

PPA 1991-1995

PPA 1996-1999 “Brasil em Ação”

PPA 2000-2003 “Avança Brasil”

PPA 2004-2007 “Plano Brasil de Todos”

PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”

PPA 2012-2015 “Plano Mais Brasil”

Políticas para jovens em São Paulo: gestão de gente grande

Mauro Siqueira maurohsiqueira@gmail.com

Administrador, Publicitário, Especialista em comunicação e mobilização social, Mestre em Comunicação.

Quando o assunto é gestão pública ou planejamento, em geral se ouve conceitos como “atender ao cidadão de forma cada vez melhor e buscando a otimização dos recursos”, “melhorar a prestação de serviços ao cidadão e do gasto público”, “monitoramento estratégico”, “agilizar o acesso dos cidadãos a serviços públicos com qualidade” ou “agilizar e qualificar os serviços públicos”. Outros também são muito comuns: orçamento/gestão por resultados, eficiência do gasto público, transversalidade.

Porém, em todos estes casos há um denominador comum. É raríssimo que na apresentação de *cases* de sucesso ou Boas Práticas quanto a tais conceitos se escute falar em projetos ou arranjos relacionados a órgãos públicos de políticas para mulheres, promoção da igualdade racial ou de políticas para a juventude.

A revista Exame, em reportagem de 07/09/2014, trouxe ao público a chamada “Ministérios ´com papel político` custam R\$ 6,3 bilhões”¹, dando a entender a pouca utilidade de órgãos desta natureza para a gestão pública ou ao planejamento governamental. Seriam apenas penduricalhos para abrigar exóticos interesses políticos.

Tal visão pode ser reforçada por uma compreensão corrente entre os gestores desta modalidade de política pública segundo a qual, embora os potenciais beneficiários correspondam a parcelas significativas da população, o fortalecimento das ações, projetos e programas perpassa pelo incremento do orçamento de tais pastas e não pelo fortalecimento de uma visão e de uma gestão estratégica envolvendo as diversas áreas da Administração Pública. Ou, então, pela concepção de que a única forma de ser eficaz ao se desenvolver intervenções favoráveis a estes setores advenham de um con-

1 Revista Exame. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/ministerios-com-papel-politico-custam-r-6-3-bi>
Acesso em 01 de novembro de 2014.

ceito peculiar de políticas públicas. Vide sobre isso uma antiga polêmica se o “termo correto” para os empreendimentos voltados aos jovens é “políticas para”, “com” ou “de” juventude. Uma fórmula que pode ser sintetizada pela metáfora do “um banquinho e um violão”. Ou seja: para contemplar um público específico basta estruturar, em um determinado governo, um órgão no âmbito do poder executivo, munido de um conselho de controle social, e um fundo, em geral, de poucos recursos e quase sempre alvo da resistência do gestor da secretaria à qual a pasta é vinculada ou do próprio chefe do poder executivo em questão.

Pois que nesta selva, embora outros exemplos possam ser evocados, há uma luz importante: a experiência da Coordenadoria de Políticas Públicas de Juventude da Prefeitura de São Paulo, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos. Não exatamente por se tratar da cidade mais rica, com maior PIB e orçamento do Brasil, mas por uma visão inovadora na implementação de políticas voltadas aos jovens paulistanos.

Tendo à frente Gabriel Medina de Toledo, 32 anos, psicólogo natural de Araraquara (SP), que chegou a presidir o Conselho Nacional de Juventude-Conjuve e que, antes, foi um dos articuladores de entidades sociais altermundistas nas primeiras edições do Fórum Social Mundial no Brasil, a coordenadoria de juventude faz movimentos ousados.

Ao invés de procurar parcerias apenas no âmbito de suas congêneres em níveis estadual e nacional, Medina buscou a cooperação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), para, antes de qualquer coisa, construir o alinhamento entre os objetivos e as metas inscritos na Agenda Transversal da Juventude do Plano Plurianual federal para 2012-2015 e as metas relacionadas à juventude no Plano de Metas do prefeito Fernando Haddad.

Como se sabe, o PPA federal 2012-2015 sofreu importantes inovações metodológicas a fim de se tornar um plano menos contábil e mais estratégico, organizado em objetivos e metas por programas temáticos, que passaram a guiar a ação da Administração Federal como um todo.

As Agendas Transversais, por sua vez, foram elaboradas pelo Ministério do Planejamento reunindo o conjunto destes objetivos e metas relacionados a públicos específicos como Juventude, Mulheres, Igualdade Racial, Populações LGBT e de Rua, Criança e Adolescente, Idosos, Deficientes e Povos Indígenas, para além dos próprios programas temáticos que alguns destes conquistaram na programação plurianual, como é o caso da própria Juventude, por meio do Programa Autonomia e Emancipação. Enquanto este programa temático possui sete objetivos e 39 metas, a Agenda Transversal da Juventude revela bem mais: 16 programas temáticos (além do específico), 26 objetivos e 86 metas.

O alinhamento pactuado entre a Prefeitura de São Paulo e o Ministério do Planejamento contribuiu para o esforço federativo em torno de certos desafios do desenvolvimento e, portanto, para otimizar a

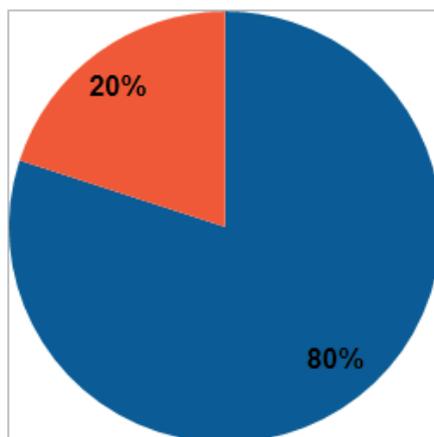
obtenção de recursos federais, permitindo aos municípios envolvidos captar políticas adequadas ao seu planejamento e às necessidades de seus territórios.

Nesse primeiro movimento, feito em conjunto pelas equipes da coordenadoria e da SPI/MPOG, foi assegurado que as ações voltadas à juventude nas metas gerais da prefeitura paulistana fossem fortemente relacionadas aos objetivos e metas do país voltadas aos jovens, inscritos no PPA federal e, efetivamente, compuseram o desafio geral de desenvolvimento da cidade, não se circunscrevendo a iniciativas setoriais pontuais.

Com o grau elevado de sucesso no alinhamento dos Planos e correspondência entre objetivos e metas do PPA federal, vislumbraram-se os instrumentos de territorialização do PPA da União por meio de políticas federais em geral e das políticas municipais nos mesmos termos. Uma construção incomum dentro de uma tradição onde não é raro se escutar que tal política é “de educação, não de juventude”.

% de Ações do Juventude Viva São Paulo com correspondência na Agenda Transversal Juventude do PP 2012-2015 do Governo Federal

** As correlações foram feitas com o atributo Objetivo do PPA - Ações PJV-SAC



(Legenda: Em azul, o grau de convergência; em laranja, o exclusivamente municipal / Fonte: SPI/MPOG)

Não é por acaso, portanto, que as políticas envolvidas na construção do Plano Juventude Viva-São Paulo tenham se expandido para muito além da cesta de programas oferecida pelo plano federal com o mesmo nome, englobando uma enorme gama de políticas estruturantes de ministérios do Governo Federal e de secretarias municipais, como demonstra o quadro abaixo:

Ações e Orçamento

Ações Municipais*

R\$ 164.135.747,56

Ações Federais*

R\$ 19.397.000,00

*Valores estimados.

Secretaria Municipais e Ministérios envolvidos

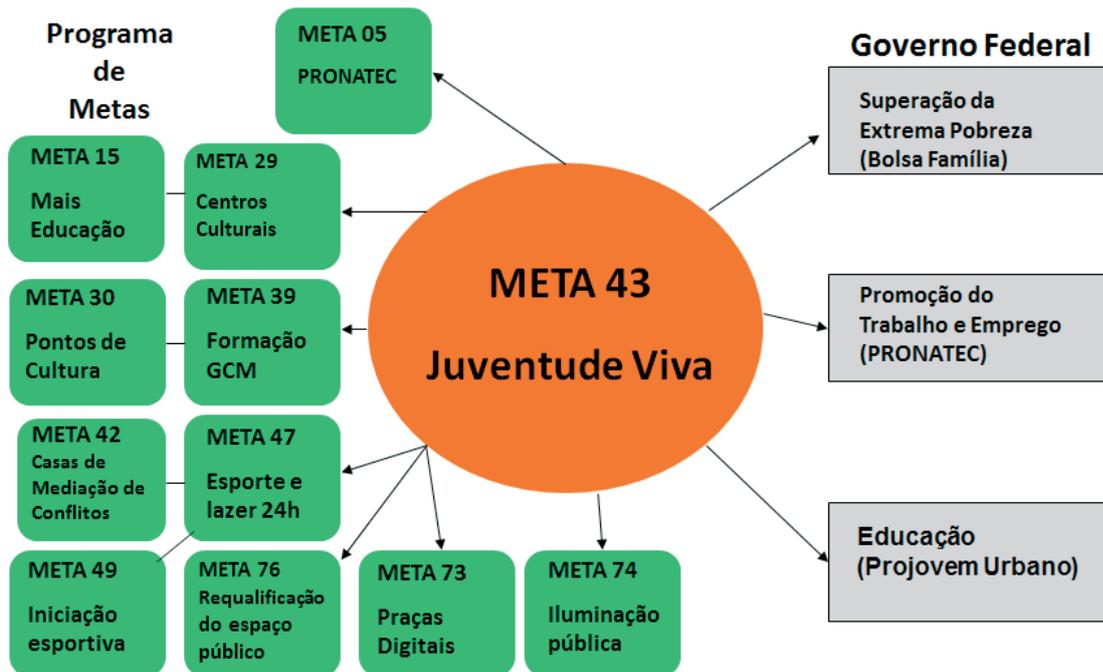
Secretarias Municipais

Direitos Humanos e Cidadania
Promoção da Igualdade Racial
Segurança Urbana
Saúde
Cultura
Educação
Assistência e Desenvolvimento Social
Desenvolvimento, Trabalho e
Empreendedorismo
Esporte, Lazer e Recreação
Políticas para as Mulheres
Serviços
Coordenação das Subprefeituras
Comunicação

Ministérios

Secretaria Geral/PR
SEPPIR
Justiça
Saúde
Cultura
Educação
Desenvolvimento Social e Combate a Fome
Trabalho e Emprego
Esporte
Políticas para as Mulheres/PR
Direitos Humanos/PR

Transversalidade do Juventude Viva em São Paulo



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo

Para além do alinhamento do planejamento federal e municipal e da articulação transversal das políticas públicas entre os ministérios e secretarias, uma estratégia de coordenação territorial dessas políticas foi desenvolvida com vistas a superar a ideia do “projeto-piloto”, realizando uma autêntica “busca ativa” pela eficácia da ação pública e por um arranjo de gestão eficiente para agilizar a implementação e extirpar o custo do “não-fazer”.

A chegada aos territórios e a constituição dos comitês regionais acompanharam a complexidade da cidade de São Paulo, mobilizando não só a coordenadoria de juventude ou a Secretaria de Direitos Humanos, mas o governo como um todo.

Na Zona Sul, foram construídos os comitês do plano Juventude Viva-São Paulo no Campo Limpo, Ca-pão Redondo, São Luís e Jardim Ângela. Na Zona Norte, em Brasilândia, Perus e Pirituba. Na Zona Leste, em Cidade Tiradentes, Itaim, Itaquera, Jardim Helena e São Mateus.

Na Zona Sul, a principal porta de entrada foi realizada por meio de diálogos com a sociedade civil para apresentação do Plano, o que motivou a construção do Comitê Regional com participação paritária entre sociedade civil e a subprefeitura local. Na Zona Norte, primeiro foi pactuada com a subprefeitura local da Brasilândia e Pirituba a apresentação do Plano e, logo na primeira reunião, ficou evidente que seria necessária a construção de dois comitês regionais. Também houve reuniões com a sociedade civil, que se posicionou a favor de apoiar e acompanhar o Plano. Na Zona Leste,

a entrada começou em São Mateus e São Miguel e está sendo realizada pela rede da subprefeitura local, que já desenvolve ações em conjunto com a coordenadoria. Mais três comitês regionais estão em funcionamento e dois em formação. Uma parte importante da primeira etapa de implantação do Plano se deu em cooperação com a rede de agentes da Secretaria Municipal de Saúde. Para 2015, já está prevista a formação dos comitês da Cidade Tiradentes, Itaim Paulista e Itaquera.

A estratégia da gestão territorial da implementação do Plano Juventude Viva-São Paulo também é profissional e estratégica. Primeiro, é realizado um diagnóstico, com a sistematização das informações e dados governamentais e da sociedade civil para levantamento de equipamentos públicos, políticas públicas existentes e informações estratégicas de georreferenciamento naquele território em questão. Depois, ocorre a Busca Ativa para identificar os/as jovens em situação de exclusão – não estudam, não trabalham etc. – e inseri-los nas políticas estruturais de atendimento, como o Cadastro Único, assim como mapear jovens da rede pública de ensino, os já inseridos nas políticas sociais e aqueles em situação de vulnerabilidade.

Após o diagnóstico, os temas levantados são agrupados em dois eixos:

- 1) Sociabilidade – por meio da identificação dos pontos de encontro e pontos de promoção de direitos consolidados pela juventude no território, é possível perceber quais as potencialidades e limitações das políticas e equipamentos públicos que constroem o protagonismo juvenil e a consolidação de seus direitos – casas de cultura, pistas de skate, quadras, praças, iluminação, telecentros etc;
- 2) Oportunidades – por meio da identificação dos pontos de violação de direitos e vazios assistenciais, é possível priorizar a busca ativa dos jovens que não participam de políticas públicas de inclusão social – CAD Único, Pronatec, Bolsa Trabalho etc.

Para tudo isso, são utilizados eixos temáticos e indicadores desenvolvidos em parceria com a Universidade de Campinas (Unicamp). Não por acaso, então, que seja forte a visão desenvolvimentista implícita: jovens como bônus do desenvolvimento e não como alvo de políticas focais e limitadas, “carros-chefe” do “banquinho e violão”, desconectados com as políticas públicas realmente estruturantes.

Em São Paulo, observam-se as iniquidades dos jovens (e outros públicos específicos e vulneráveis) no processo de expansão dos direitos sociais, serviços públicos e grandes tendências econômico-sociais do desenvolvimento.

Os Eixos e os respectivos indicadores adotados na cidade são:

1. Perfil Sociodemográfico:

- Participação relativa da população residente no Município;

- Taxa anual de crescimento da população;
- Participação relativa dos jovens na população por grupos de idades, sexo e raça/cor;
- Participação relativa dos jovens segundo estado conjugal;
- Participação relativa dos jovens na chefia do domicílio por grupos de idade, sexo e raça/cor;
- Rendimento médio mensal do jovem responsável pelo domicílio, por grupos de idade, sexo e raça/cor;
- Participação relativa da população com deficiência por grupos de idade, sexo e raça/cor.

2. **Habitação:**

- Participação relativa de jovens morando em domicílio improvisado;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio alugado;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio cedido ou ocupado;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio sem esgoto sanitário adequado;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio sem abastecimento de água adequado;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio sem energia elétrica;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio com paredes inadequadas;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio com destino do lixo impróprio;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio com elevada densidade domiciliar;
- Participação relativa de jovens morando em domicílio com elevada densidade de moradores por cômodo.

3. **Educação:**

- Distribuição da população jovem segundo o grau de instrução;
- Escolaridade média da população por faixa etária;
- Taxa de analfabetismo por faixa etária;
- Participação relativa dos jovens que estudam.
- Distribuição dos estudantes matriculados por nível de estudo;
- População matriculada no EJA;
- Proporção dos estudantes que trabalham.

4. **Trabalho:**

- Tempo médio de deslocamento casa-trabalho;
- Taxa de atividade por grupo etário;
- Taxa de desocupação por grupo etário;
- Distribuição dos ocupados por posição e ocupação;
- Proporção das pessoas empregadas sem vínculo formal de emprego;
- Proporção das pessoas ocupadas que contribuem para a previdência;
- Distribuição das pessoas ocupadas por setor de atividade;
- Distribuição das pessoas ocupadas por faixa de rendimento mensal;
- Rendimento médio mensal por posição na ocupação;
- Rendimento médio mensal por setor de atividade;
- Pessoas com jornada de trabalho superior a 44 horas;
- Proporção dos trabalhadores filiados a sindicato.

5. **Saúde:**

- Taxa de fecundidade total;
- Taxa específica de fecundidade;
- Esperança de vida ao nascer;
- Distribuição relativa de óbitos segundo causa de mortes;
- Distribuição relativa das causas de internação;
- Distribuição relativa das mães segundo o número de consultas pré-natal;
- Proporção de partos cesáreos entre mães de 15 a 29 anos;
- Taxa de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias;
- Coeficiente de incidência de AIDS na população;
- Proporção de procedimentos de curetagem pós-aborto;
- Proporção de internações por aborto.

6. **Violência:**

- Distribuição relativa dos óbitos por causas externas;
- Taxa de mortalidade por homicídios e intervenções legais;
- Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito;

- Número de distritos de Polícia segundo Delegacias Seccionais do Município;
- Proporção de ocorrências policiais por lesões corporais dolosas;
- Proporção de ocorrências policiais por estupro.

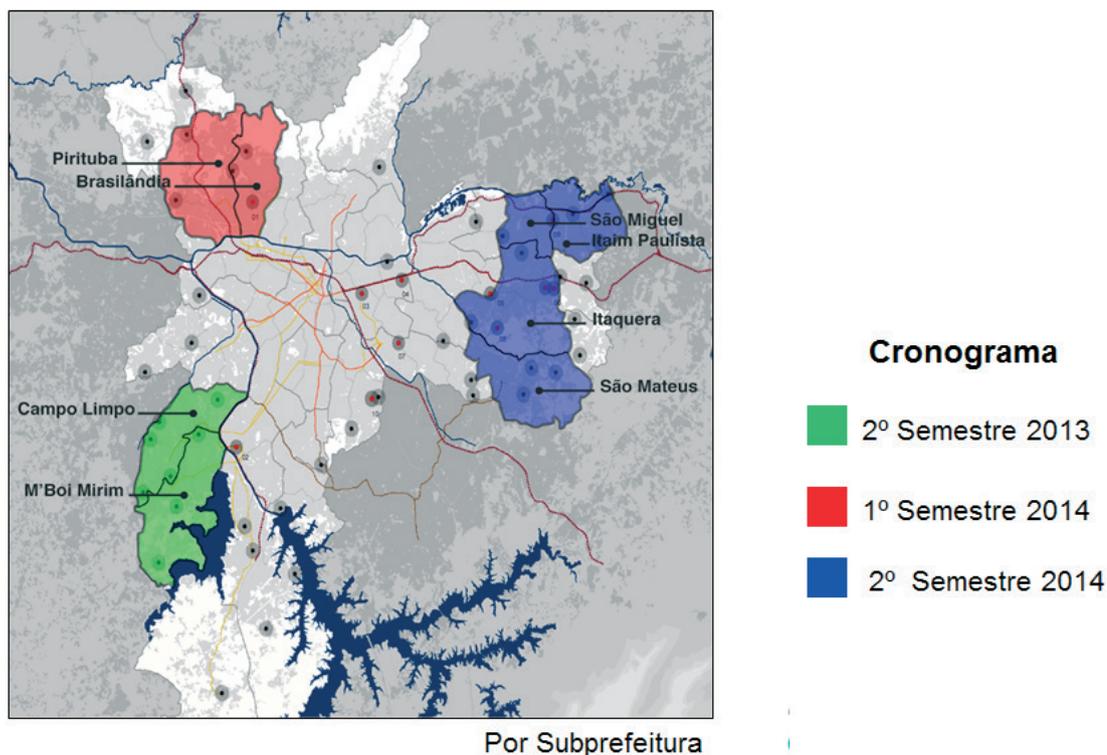
7. **Proteção Social:**

- Proporção de pessoas vivendo em situação de pobreza;
- Proporção de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza;
- Proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família ou do PETI;
- Proporção de beneficiários de outros programas assistenciais ou de transferência de renda;
- Proporção de jovens pobres e privados de trabalho remunerado;
- Proporção de jovens que não estudam nem trabalham;
- Proporção de famílias chefiadas por mulher sem cônjuge e com filho.

8. **Cultura e Cidadania digital:**

- Proporção de jovens ocupados no ramo de artes, cultura, esporte e recreação;
- Proporção de jovens morando em domicílios onde há rádio;
- Proporção de jovens morando em domicílio onde há telefone convencional;
- Proporção de jovens morando em domicílio onde há telefone celular;
- Proporção de jovens morando em domicílios onde já microcomputador;
- Proporção de jovens morando em domicílio onde há acesso à internet;

Territórios Juventude Viva em São Paulo



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo.

O esforço de gestão não se esgota aí. A coordenadoria lançou um Edital para a contratação dos Articuladores do Plano. Serão 25 articuladores atuando nestes comitês regionais para dar conta do trabalho de interlocução interinstitucional e de diálogo social.

Um segundo Edital, mas de apoio a projetos da sociedade civil, está em vias de ser lançado para a seleção de 20 projetos de até R\$ 50.000,00, para entidades da sociedade civil que propuserem ações ligadas às temáticas dos eixos do Plano Juventude Viva-São Paulo.

Um último - Edital Redes e Ruas - irá apoiar até 62 propostas de inclusão, cidadania e cultura digital, que deverão prever, dentre o conjunto de atividades, ações a serem desenvolvidas em telecentros, praças do programa WiFi Livre SP e em parceria com os Pontos de Cultura de São Paulo.

Em todos os casos, mais que o fortalecimento da gestão do Plano e dos instrumentos técnicos, busca-se combinar o processo com a construção da coesão social em torno dele. Asseguram-se políticas públicas estruturantes e a cidadania ampla, superando a inclusão

baseada na mera criação de oportunidades econômicas, mas agregando o sentimento de pertencimento e de direito ao território a estes jovens.

Medina, ouvido para a produção deste artigo, diz que só criar o emprego com salário ou vaga no ensino técnico não resolve a questão. Uma das causas do alto índice de violência juvenil atual entre as camadas de menor renda é o desejo de ter pertences inspirado no padrão dos mais ricos. Mesmo empregado ou estudando, o jovem não se reconhece na sua comunidade. Ele também não é capaz de compreender, automaticamente, como esse emprego ou aquela vaga no sistema educacional chegou a ele, geralmente debitando o sucesso conquistado somente ao esforço individual.

Por isso, uma derradeira iniciativa complementar, que se encontra em andamento, é a promoção de um Concurso Cultural cujo intuito é promover a reflexão sobre o papel da juventude na sociedade, buscando substituir a cultura da violência por uma cultura de promoção de direitos aos jovens.

A experiência do Plano Juventude Viva-São Paulo demonstra que órgãos voltados à promoção de direitos e de políticas para públicos específicos podem ser instrumentos efetivos do planejamento estratégico, da gestão eficiente, de uma ação estatal eficaz e de alto nível, capazes de assegurar direitos e oportunidades com escala. Mais que isso, a iniciativa explicita que a juventude pode reconhecer e defender os mecanismos públicos que permitem a sua mudança de vida e construir a narrativa do esforço social coletivo para tal, valorizando o papel do Poder Público no desenvolvimento do país.

Desigualdade fiscal na provisão de políticas públicas: solução jurídica ou política?



Fernando Pacheco Machado Dias fernandopachecodias@gmail.com

Economista e servidor da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral.

Introdução

A discussão sobre os resultados para as políticas públicas municipais decorrentes da descentralização e do fortalecimento do federalismo, após a constituição de 1988, aponta que a correlação entre os indicadores de receita e os de desempenho do setor público é muito baixa, o que suscita questionamentos a respeito do sucesso das políticas de descentralização de verbas.

A distribuição de receitas entre os entes federados e os impactos das políticas fiscais descentralizadoras sobre as políticas públicas são tópicos temáticos importantes no estudo da Economia do Setor Público no Brasil. Nas últimas duas décadas, paralelamente ao processo de democratização e fortalecimento de suas instituições, o Brasil passou pelo maior processo de descentralização fiscal de sua história.

A política de descentralização de receitas proporcionou um quadro em que há grandes desníveis arrecadação per capita entre os municípios brasileiros.

Essa situação sugere analisar se essas gigantescas distorções se verificam na qualidade e na quantidade de serviços públicos ofertados pelos municípios e provocar discussões acerca da natureza e dos possíveis problemas do federalismo fiscal no Brasil.

A questão que se busca responder é: um diferencial de receita pública per capita se reflete em igual diferencial na qualidade do serviço público?

O federalismo no Brasil

O conceito e a teoria que embasam o federalismo e que serviram de alicerces do ordenamento da política fiscal brasileira tomam como essencial à plena realização dos objetivos da política pública a distribuição do poder decisório sobre o orçamento, de forma a tornar mais próximas dos beneficiários últimos a elaboração e a gestão dos serviços públicos.

A desejabilidade dessa política decorre do fato de ser mais provável o sucesso de uma política elaborada por quem tem contato direto com a realidade que se pretende ver afetada pela ação do Estado, e de que o planejamento e a execução orçamentários realizados em âmbito local possibilitam maior controle social das ações dos gestores.

Os questionamentos levantados diante dessa defesa dizem respeito às condições necessárias ao sucesso no alcance dos objetivos mencionados acima. Há no conteúdo da defesa do federalismo um pressuposto de que as instituições apresentam graus semelhantes de solidez, transparência e democracia nos diferentes escalas de governo e nas diferentes realidades locais. Ocorre que, muitas vezes, em um país com milhares de municípios, a estrutura do Estado brasileiro é ineficiente ao controlar e regular o que ocorre no âmbito das finanças públicas municipais. Outra observação importante a ser colocada é sobre o conflito causado pela separação entre o ente que arrecada e o que gasta, o que pode ser a causa de descontrole orçamentário, dado que o ônus de taxar não é experimentado por quem tem o bônus de ordenar despesas.

A compreensão do sistema federalista brasileiro é um dos pontos centrais para compreender o ordenamento político e institucional do Estado brasileiro contemporâneo, especialmente no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como federalismo, entende-se a descentralização de receitas (por meio de transferências e partilhas tributárias e outorga de competências de tributação a entes subnacionais) e, do outro lado, pela atribuição de novas responsabilidades, dado que esta unidade de gestão será responsável pela execução de um orçamento e pela produção de bens públicos. Ao focar a análise das receitas e do desempenho do gasto público em municípios, é preciso compreender esse sistema de política pública em que se inserem as finanças públicas municipais.

A questão dos bens públicos

Aqui cabe resgatar visões do conceito de bem público, de forma a referenciar futuras análises que necessitem identificar esse tipo de bem e mensurar sua oferta e/ou produção por parte dos entes governamentais.

Na teoria neoclássica, bem público é todo o produto ou serviço de valor econômico que não é excludente nem divisível. Ou seja, um bem cujo consumo é inevitável e cujo custo marginal é igual a

zero, de forma que só o Estado possa ofertá-lo de forma eficiente. Também é possível compreender bem público de forma mais abrangente, com base na teoria institucionalista, que vê os bens públicos como direitos sociais a que têm acesso todos os cidadãos em cumprimento com suas obrigações. É uma visão contratualista do bem público, que passa então a incluir nessa categoria alguns bens divisíveis, considerados meritórios em função de sua externalidade positiva, como é o caso da atenção à saúde, à educação, à cultura, entre outros. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil fez uma opção por essa segunda visão de bem pública, o que anunciava o aprofundamento do sistema de proteção social e, necessariamente, ampliava o escopo da ação do poder público, com a ampliação dos direitos sociais e substituição da visão contratual da seguridade social por uma visão mais ampla de direito universal à cidadania, tendo o Estado como garantidor de condições mínimas de renda, saúde e educação.

Em contradição com essa visão mais ampla de bem público, no período que sucedeu a promulgação da Carta, o Brasil viu ocorrer a desconstrução dessa evolução social do Estado, com a ascensão de governos neoliberais fortemente inspirados pelas escolas teóricas neoclássicas. Assim, apesar de o arcabouço legal e as bases institucionais afirmarem princípios de uma política social universalista, as políticas dos governos praticadas na década de 1990 caminharam em direção oposta.

Fica então evidente que bem público e direito social são categorias cujo conceito é disputado tanto no ambiente institucional, quanto no ambiente acadêmico, com um pano de fundo ideológico evidente. Para este artigo, adota-se a definição de bem público e de gasto social como direitos sociais universais garantidos constitucionalmente e dever do Estado, e que a avaliação do desempenho da política social se dá por uma visão metodológica que separe os produtos da política pública dos bens e serviços ofertados em um mercado.

No entanto, é importante reconhecer que o processo político brasileiro colocou por muitos anos em risco a posição que os direitos sociais ocupam na nossa Constituição Federal em vigência.

Como o conceito de ente subnacional está diretamente relacionado com o território, há também que se estabelecer a distinção entre os bens públicos, que têm caráter meritório e social e são de consumo individual, podem ser ofertados pelo poder público e não obrigatoriamente precisam ser prestados no território em que residem os beneficiários (saúde e educação). E os bens sociais de acesso coletivo, que são aqueles bens universais, cujo consumo é não excludente e deve ser necessariamente oferecido no território (infraestrutura e limpeza urbana). Tais definições de bens são importantes para distinguir em quais serviços o governo central está delegando atribuições e quais são de natureza estritamente local cuja oferta justifica a descentralização.

Federalismo e finanças públicas

O federalismo fiscal implica o exercício de três autonomias por parte do município: a autonomia fiscal de ter a disponibilidade de receitas oriundas de transferências voluntárias ou constitucionais, a autonomia de definir políticas e prioridades de gasto público e executar um orçamento a partir de decisões tomadas na esfera municipal, e a autonomia do financiamento próprio, decorrente da autonomia de instituir e cobrar tributos.

A defesa do federalismo fiscal fundamenta-se em argumentos de que a gestão descentralizada é mais democrática, tem mais capacidade de identificar as demandas sociais locais e passa por maior controle social. Essa defesa pode ser encontrada no livro “Tributos Municipais na Federação Brasileira”¹. O autor defende na obra que a tributação realizada pelo município atende melhor aos princípios da descentralização estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à capacidade contributiva, à fiscalização da arrecadação e ao controle da aplicação das receitas provenientes dos mesmos. Além disso, acrescenta que o modelo de transferência de renda da União para o município é ineficiente, pois há perdas decorrentes do aparato burocrático e da corrupção nas diferentes escalas de governo, sugerindo que a divisão maior de competências tributárias e de atribuições na execução de políticas resultaria em uma estrutura tributária mais justa e simples e que atenderia melhor às demandas por bens e serviços públicos.

Tal argumento usa a teoria neoclássica como referencial, pois assume o pressuposto de que o bem público em geral não é divisível e, sendo assim, sua demanda não pode ser mensurada ou estimada com precisão pelo poder público. Mesmo ao considerar bens públicos aqueles bens meritórios considerados pela abordagem institucionalista, os gestores também têm dificuldades em mensurar essa demanda, pois não há a precificação direta como instrumento sinalizador para a oferta. Essas dificuldades se agravam na hipótese da provisão centralizada de bens públicos, especialmente em países de dimensões espaciais continentais e realidades socioeconômicas discrepantes como o Brasil.

Outro ponto levantado pela teoria que defende o federalismo fiscal é que o mesmo se constitui uma política de redução das desigualdades regionais. A transferência constitucional de recursos e de arrecadação seria uma forma de compensar regiões que sofrem com o baixo desenvolvimento econômico e onde a baixa arrecadação local de impostos agrava os quadros de pobreza e carência.

Uma possível competição entre entes federados por quantidades ótimas de indivíduos e a provisão adequada de suas demandas de bens públicos é outro argumento que pode ser levantado em favor desse sistema. Ao pulverizar os centros decisórios da oferta dos bens públicos, é possível que estes busquem inovações e práticas mais eficientes de modo a propiciar melhor atendimento às demandas sociais apresentadas, e que tal conhecimento extravase o limite territorial do município, favorecendo a melhoria na eficiência dos gastos públicos em todos os níveis de governo.

1 MARTINS, Sérgio Fernandes. **Tributos municipais na Federação Brasileira**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2006.

Após compreender e caracterizar o federalismo pela ótica da oferta descentralizada dos bens públicos discute-se a forma pela qual essa oferta deve ser financiada, buscando identificar que instrumentos de política tributária se adequam ao interesse do sistema federalista. O primeiro instrumento é a descentralização das competências tributárias, que é a permissão para que entes subnacionais legislem e tributem alguns fatos geradores, de forma a obter sua própria receita. É um instrumento muito poderoso, pois confere autonomia ao ente subnacional que tributará e faz com que os dois lados da política fiscal (receita e despesa) sejam medidos e geridos mais próximos à população. No entanto, não é uma forma de financiamento que privilegia a equidade, pois regiões de maior dinamismo econômico tendem a arrecadar mais, de forma a perpetuar as desigualdades.

O mecanismo alternativo de financiamento da descentralização é a divisão da receita do ente central por meio de transferências intergovernamentais aos entes subnacionais. Essa política tem como principal justificativa a possibilidade de o governo central estabelecer políticas de redução de desigualdades regionais, compensando as diferenças com um financiamento diferencial aos serviços e bens públicos, bem como financiando programas que possibilitem o desenvolvimento de regiões mais pobres.

No Brasil, essa acabou sendo a forma mais importante de descentralização de receitas tributárias.

Indicadores de qualidade dos serviços públicos

Uma investigação das possíveis relações entre descentralização e qualidade dos serviços públicos implica a adoção de uma metodologia de avaliação da atividade governamental. Nesse ponto, é relevante pontuar que a avaliação e monitoramento de políticas públicas no Brasil é tema recente e ainda permeado por discussões políticas e acadêmicas.

A mensuração e o controle da qualidade dos serviços públicos não são apenas uma questão metodológica, sua conceituação e produção estão profundamente relacionadas com hábitos e posições políticas. A busca por indicadores, técnicas e métodos que sejam suficientemente confiáveis, de aplicação viável e que apontem de fato os problemas, desafios e possíveis soluções para as dificuldades da administração pública é uma preocupação constante tanto de governos quanto da sociedade civil.

Essa situação fez com que no Brasil a produção de indicadores tenha passado por inúmeras mudanças, decorrentes do próprio aperfeiçoamento do aparelho de Estado para se monitorar, que, infelizmente, tornou o acervo de séries históricas de serviços públicos restrito em diversidade e periodicidade, dificultando estudos em séries históricas mais longas que dez anos.

A cultura de gestão dos governos brasileiros foi, por muitos anos, marcada pela opacidade e pela ausência de monitoramento dos resultados das políticas públicas.

Outro problema para a obtenção de indicadores é a dificuldade de separar Estado de governo, que submete a política de auto-avaliação da gestão pública às idiossincrasias do ocupante de mandato eletivo. Essa situação é ainda mais grave onde faltam recursos orçamentários, caso das prefeituras que são objeto dessa pesquisa, em que, além dos problemas já levantados, os custos do monitoramento e da auto-avaliação estão além das próprias possibilidades do município. Esse ente federado, por se encontrar em situação de grave crise na execução de suas políticas, também não vê vantagens em produzir dados confiáveis sobre si.

O caso da saúde na Região Metropolitana de Salvador

Ao estudar a arrecadação tributária na Região Metropolitana de Salvador, ficam evidentes as grandes desigualdades provocadas pelo sistema tributário brasileiro, e a falta de relação entre a alta receita per capita e a conseqüente oferta de serviços públicos. Tomando, por exemplo, os serviços públicos de saúde, a falta de relação entre receita corrente e oferta de leitos é eloqüente, pois entre os cinco municípios que mais recursos arrecadam por habitante, apenas dois figuram entre os cinco que mais leitos ofertam proporcionalmente à sua população.

Quadro 1 – Número de habitantes por leito do SUS, ordenados em ordem decrescente de número de habitantes por leito disponível para o ano de 2008

Município	2008
Itaparica	351,27
Salvador	425,59
Madre de Deus	543
São Francisco do Conde	754,16
Camaçari	971,88
Vera Cruz	1211,84
Candeias	1599,19
Simões Filho	1639,54
Dias D'Ávila	1898,29
Lauro de Freitas	1945,82

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus e dos Censos Demográficos do IBGE

Quadro 2 – Receita Corrente per Capita dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, ordem decrescente.

Município	Receita Corrente per Capita em R\$ nominais)
São Francisco do Conde	10.078,99
Madre de Deus	7.332,53
Camaçari	2.096,21
Candeias	1.595,08
Dias d'Ávila	1.467,58
Lauro de Freitas	1.260,23
Simões Filho	1.183,97
Itaparica	1.118,97
Vera Cruz	1.074,01
Salvador	965,95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios

Situações como essa demonstram que a simples ampliação de recursos aplicados nos entes subnacionais não necessariamente encontra correspondência na oferta de serviços públicos, o que põe em discussão a real eficiência desse tipo de descentralização.

Alternativas e desafios

As abordagens teóricas dão conta de que o tema da descentralização é foco de debate permanente, em especial no Brasil, onde as experiências das constituições são marcadas por avanços e retrocessos desse processo.

Desde a redemocratização na década de 1980, no entanto, o país passa por um movimento inequívoco de descentralização fiscal, reafirmado pela Constituição Federal de 1988.

Em uma discussão paralela a essa, essa mesma Constituição Federal demarcou claramente o papel protagonista do Estado na oferta e acesso a serviços públicos como saúde e educação, que são o foco desse trabalho. Nesse ponto, é crucial compreender o desempenho dos municípios em ofertar tais bens públicos para visualizar os possíveis problemas e contradições do federalismo e da Constituição Federal, marcos das macropolíticas mais relevantes para a Economia do Setor Público do Brasil contemporâneo.

Fica nítido que o sistema tributário estabelecido dotou prefeituras que estão inseridas em um mesmo contexto regional de capacidades de financiamento completamente desiguais entre si. Ao confrontar essa realidade orçamentária com os indicadores de desempenho das prefeituras na oferta dos serviços públicos, a análise demonstra que o cenário é ainda mais problemático. Não se encontrou relação forte entre a magnitude das receitas orçamentárias per capita e a qualidade da oferta do serviço público. Pelo contrário, na maioria das vezes, o que se verificou foi que os municípios de grande receita obtiveram resultados pífios na oferta de educação e saúde de qualidade.

Essa comparação demonstra de forma patente que as receitas descentralizadas não estão produzindo resultados desejáveis.

Voltando o olhar para os municípios recordistas em receita corrente per capita, o problema a ser abordado é como garantir boa aplicação dos recursos e monitoramento das políticas públicas. Está evidente que os recursos fartos disponíveis nas prefeituras não estão sendo aplicados em serviços públicos essenciais ou são mal aplicados.

Diante do quadro retratado, torna-se imperioso que novas reformas no código tributário, bem como na legislação relativa às finanças municipais dediquem especial atenção à minoração desses problemas. Deve-se garantir às prefeituras das grandes metrópoles mecanismos de financiamento do seu desenvolvimento que levem em conta o caráter especial de suas atividades econômicas. Da mesma forma, os recursos oriundos da atividade econômica relativa à cadeia produtiva do petróleo, não podem beneficiar apenas o território específico onde estão localizadas as plantas. Mesmo que haja privilégio a um determinado território pelo impacto socioambiental provocado pela exploração, é necessário que se discuta como essa riqueza pode produzir benefícios mais amplos, atingindo uma população maior e desempenhando papel mais significativo no desenvolvimento regional.

Mas tais soluções não bastam.

A saída para o que, em suma, é o da Reforma Federativa, começa mais pela política do que pelas receitas, pois estas são meio para o objetivo final que é a execução “no tempo certo, da maneira certa e para o público certo” de políticas públicas.

Nos anos neoliberais, o pacto federativo foi duramente golpeado, recursos extraídos dos municípios, que foram arrojados por uma rigidez fiscal que visava reduzir o papel do Estado na regulação dos desajustes da economia de mercado, dos serviços, servidores e investimentos públicos, gerando um choque de exclusão social sob o manto de um “choque de gestão” que teve como resultados o aumento das desigualdades sociais e regionais e a criação de obstáculos para o acesso e exercícios de direitos constitucionais e humanos.

Assim, se os bons resultados obtidos com uma série de políticas que tiveram nos municípios seu esteio fundamental, como o Bolsa-Família e o Minha Casa Minha Vida, por exemplo, requereram reaprender a planejar e executar, a gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que

permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Nesse cenário, os temas da gestão pública ganham prioridade, abrindo novas oportunidades para soluções inovadoras, pois, como lembrava o ex-presidente Lula, nosso objetivo é um “choque de inclusão social”, para o que é necessário a modernização e melhoria da gestão no sentido do fortalecimento do planejamento.

Atualmente, o Brasil já possui a Lei dos Consórcios Públicos, promulgada em 2005 e regulamentada em 2007, sob os governos do ex-presidente Lula, com Marina ainda na gestão. A lei e o decreto consolidaram a experiência dos consórcios como um arranjo institucional para facilitar a cooperação, a gestão associada de serviços e políticas públicas, buscando escapar das soluções pontuais e isoladas de cada município, desafio cada vez maior do desenvolvimento.

Para construir a coordenação de políticas e evitar os sobreamentos, assim como potencializar a ação pública nas regiões e territórios, o Comitê de Articulação Federativa - CAF foi instituído pelo Decreto nº 6.181/2007, também no governo Lula (com Marina na gestão), como instância de diálogo entre a União e os municípios para, de forma participativa, nos três níveis de governo, construir consensos em torno de uma agenda pública comum. O CAF compõe-se de 18 representantes das três entidades nacionais municipalistas - a Associação Brasileira de Municípios(ABM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) - bem como 18 órgãos federais afins aos principais dilemas municipais.

Em 2013, já sob o mandato da presidenta Dilma, foi construído nos 26 estados e no DF os Fóruns de Gestores [de órgãos] Federais, dos que atual nos estados, como superintendências da Caixa, BNDES, Banco do Brasil, universidades federais, rede tecnológica, Eletronorte, SUDENE, SUDECO, SUDAM etc; delegacias do Ministério do Desenvolvimento Agrários, do IBAMA, entre outros. O Fórum é um instrumento de articulação entre Governo Federal, estados e municípios autorizados pela portaria 08/2013 da Secretaria de Relações Institucionais e já conta com 1.507 gestores federais envolvidos em todo o país. Ele visa potencializar e agilizar processos quanto às atividades que envolvam questões dos estados e dos municípios. Ele está baseado na Portaria nº 08/13, em consonância com o Decreto nº 6.005/2006 - misto da obra federalista de Lula e Dilma, portanto - que instituiu o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF).

Em abril de 2013, a presidenta, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou o programa Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), que visam à articulação dos PPAs Federal, estaduais e municipais de forma que as visões estratégicas, os objetivos e as metas desses planos sejam convergentes, construindo as sinergias federativas necessárias para o alcance de objetivos e metas comuns, potencializar o impacto positivo das intervenções e evitar ações sobrepostas. Ao todo, o Programa contou com a adesão do Distrito Federal e mais 20 Estados.

Outra iniciativa similar foi o apoio à elaboração e gestão de inéditos Planos Plurianuais Territoriais Participativos com os consórcios públicos intermunicipais multifinalitários (os que gestam e imple-

mentam todas as políticas públicas e tem como foco o desenvolvimento territorial). Em dezembro de 2012, o Consórcio do ABC paulista lançou o primeiro PPA regional do Brasil em toda a história. Em outubro de 2013, foi firmado acordo de cooperação técnica entre o Governo Federal e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para a transferência de tecnologia e conhecimento para alcançar até 30 consórcios intermunicipais multifinalitários brasileiros.

O que está em questão agora, diante do novo ciclo de desenvolvimento que anuncia a presidenta Dilma é a coordenação federativa, alicerçada no planejamento territorial e participativo. E o caminho é envolvendo os atores políticos concretos: governadores, prefeitos, bancadas federais, órgãos federais nos estados e não idílios sobre a melhor forma de se promover o desenvolvimento local. Com os Planos Plurianuais obrigatórios para todos os entes federados, esta estratégia contribui para otimizar a obtenção de recursos federais, permitindo aos envolvidos captarem políticas adequadas a seu planejamento e às necessidades de seus territórios, além de mobilizar conjuntamente seus respectivos orçamentos, ampliando sobremaneira a capacidade de investimento.

Em síntese: construir território a território, politicamente, por meio de um instrumento de planejamento estratégico, integrador e amplo, pactos federativos adequados a dar conta dos desafios apontados no início do artigo:

- Fazer o Estado ofertar o bem público de forma eficiente, como direitos sociais a que têm acesso todos os cidadãos em cumprimento com suas obrigações, como é o caso da atenção à saúde, à educação, à cultura, entre outros;
- O aprofundamento do sistema de proteção social, que necessariamente ampliava o escopo da ação do poder público, com a ampliação dos direitos sociais e substituição da visão contratual da seguridade social por uma visão mais ampla de direito universal à cidadania, tendo o Estado como garantidor de condições mínimas de renda, saúde e educação;
- Ofertar os bens sociais de acesso coletivo, que são aqueles bens universais, cujo consumo é não excludente necessariamente oferecido no território;
- Aperfeiçoar o federalismo fiscal, a gestão descentralizada mais democrática, com efetiva mais capacidade de identificar as demandas sociais locais e com maior controle social;
- Converter a competição entre entes federados por quantidades ótimas de indivíduos e a provisão adequada de suas demandas de bens públicos em cooperação e coordenar a pulverização dos centros decisórios da oferta dos bens públicos de modo a propiciar melhor atendimento às demandas sociais apresentadas, extravasando o limite territorial do município, favorecendo a melhoria na eficiência dos gastos públicos em todos os níveis de governo;
- Transformar a dimensão continental do Brasil de obstáculo para o estudo de suas particularidades e compreensão mais profunda dos processos que ocorrem em seus municípios, em um ativo do desenvolvimento indo da pactuação político-social, nos três níveis de governo, nos dois poderes em fase primeira ao processo de estudo de soluções;

- Converter a compreensão de que o espaço e a paisagem não são instâncias passivas no processo socioespacial e organizar este “ativismo” em torno destes “mini” pactos territoriais para a coordenação do desenvolvimento.

Este processo também cria um outro patamar para o monitoramento federativo integrado do planejamento-comando-controle-execução das políticas públicas, reduz o espaço da corrupção por um controle social nos três níveis de governo e em torno de compromissos e pactos públicos e estratégicos e se coordena com potencialidades inovadoras advindas, por exemplo, do Orçamento Impositivo (emendas), e da nova legislação dos royalties do petróleo e dos rendimentos do Fundo Social do Pré-Sal.