

# Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios



## *Federal planning system: new answers to old and new challenges*

---

**Leandro Freitas Couto** <leandro.couto@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil

**Recebido** 26-fev-2011 **Aceito** 19-abr-2011

**Resumo** O presente artigo objetiva apresentar uma reflexão sobre o sistema de planejamento federal, resgatando seu histórico e dinâmica atual. Expõe-se a contradição de se ter fortalecido o planejamento setorial nos anos recentes, bem como alguns órgãos que exercem claras funções de planejamento, sem se articular em um sistema coeso, com os órgãos centrais de planejamento cumprindo, por vezes, apenas funções burocráticas. Propõe-se novo arranjo ao sistema de planejamento para que recupere com vigor suas funções e ofereça ao país respostas compatíveis com a plenitude de sua potencialidade.

**Palavras-chave:** sistema de planejamento federal, plano nacional de desenvolvimento, planos plurianuais.

**Abstract** *This article presents a reflection on the federal planning system, thus restoring their historical and current dynamics. It explains the contradiction of having strengthened the sectoral planning in recent years, as well as some institutions which exercise functions of planning, without articulating a cohesive system with the central planning bodies fulfilling, sometimes, just bureaucratic functions. It is proposed new arrangement to the planning system to recover their duties with strength and offer to the country consistent answers with the fullness of their potential.*

**Key-words:** *federal planning system, national development plan; plurinannual plans.*

## Introdução

---

O Brasil tem um rico histórico em planejamento público. Desde Vargas, a partir da revolução de 30, o Estado nacional foi sendo dotado de capacidade técnica e institucional para pôr em marcha o desafio de construir e implementar planos de desenvolvimento. Entre 1930 e 1980, quando acumulou uma das maiores taxas de crescimento do globo, a atividade de planejamento do Estado teve especial relevância.

A partir dos anos 1980, quando se decreta a falência do estado nacional-desenvolvimentista, o Brasil passa a enfrentar elevadas taxas inflacionárias, desequilíbrios estruturais nas suas contas externas levam a decretação da moratória da dívida externa e um período prolongado de recessão econômica. O planejamento sai da ordem do dia, quando as emergências do curto prazo tomavam o espaço e o tempo de uma construção sólida de futuro.

Com a ascensão do neoliberalismo nos anos 1990, a estrutura de planejamento, adormecida, é reinventada na agenda de modernização do Estado. Propostas de inovações metodológicas não foram acompanhadas de uma atenção ao conteúdo e à institucionalidade que lhe daria vida. Os planos plurianuais – PPAs, um dos principais instrumentos de planejamento previstos na CF 88, não têm sido revestidos de legitimidade política que lhes confira capacidade de coordenação das diversas áreas de governo, tampouco têm sido capazes de explicitar um projeto de desenvolvimento para o país, ainda que tenham apresentado melhorias nas suas últimas versões.

Já nos anos 2000, o Governo Lula da Silva foi contraditório com o tratamento concedido ao planejamento. Fortaleceu-se o planejamento setorial, bem como ganharam relevância alguns órgãos que exerceram funções intrínsecas ao exercício de planejamento, mas não foi construída uma articulação satisfatória do todo.

O presente artigo objetiva apresentar, em caráter provocativo, uma reflexão sobre o sistema de planejamento federal, com uma visão institucionalista sobre um dos problemas observados atualmente no plano plurianual. O exercício de planejamento numa sociedade complexa e democrática como a brasileira exige uma articulação e coordenação do seu sistema de planejamento que o atual desenho não tem sido capaz de responder. Mais ainda, um almejado plano nacional de desenvolvimento certamente não será fruto de voluntarismos personalistas ou tarefa exclusiva de qualquer insulamento burocrático.

Parte-se da perspectiva de que a relação entre os órgãos que deveriam ser responsáveis pela coordenação do sistema de planejamento e orçamento e as pontas desse sistema é falha. Muitas vezes, as SPOAs não participam, de fato, do planejamento dos órgãos setoriais, da definição das suas políticas públicas, ao mesmo passo que recebem apenas orientações metodológicas/processuais dos órgãos que deveriam lhes oferecer, também, direcionamentos estratégicos.

O enclausuramento em processos formais/legais dos órgãos de coordenação turvou-lhes a perspectiva estratégica, o insulamento burocrático lhes minou a articulação política e, com isso, a construção estratégica ficou comprometida. Propõe-se novo arranjo ao sistema de planejamento para que recupere com vigor suas funções e ofereça ao país a plenitude de sua potencialidade: um plano nacional de desenvolvimento.

## Histórico

---

A revolução de 1930 é a marca de uma inflexão importante na sociedade e no Estado brasileiro, o que inclui o início da história do planejamento estatal que já completa quase um século, embora bastante enfraquecido nos últimos anos. Até então, o interesse nacional era a tradução dos interesses da elite agrário-exportadora, um liberalismo conservador mantinha a sociedade brasileira na sua infância produtiva, que era parte passiva da expansão da sociedade internacional européia engendrada a partir da amarração de tratados bilaterais como instrumento desse ordenamento internacional.

O Brasil assentia com uma posição primária na divisão internacional do trabalho que se desenhava, exportando bens primários e importando manufaturas as mais variadas. Estratégia consonante com os interesses estrangeiros, o Brasil alcançava prestígio e crédito internacional que lhe permitiram manter-se na mesma rota por mais de um século, até que fosse severamente abalada por uma forte crise internacional (CERVO, 2008).

A crise de 1929 teve impactos profundos na economia e no Estado brasileiro. O controle e os interesses das classes agrícolas que comandavam o país abrem espaço às demandas de setores sociais que defendiam a industrialização. E a promoção da indústria brasileira exigia um esforço contumaz de planejamento governamental, enquanto a realidade social se tornava mais complexa, expressando novos interesses que buscavam canais de expressão no corpo estatal.

Nessa linha, a administração Vargas promove reformas no Estado para se adequar à nova realidade, e cria o que pode ser considerado o primeiro órgão com funções de planejamento em 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior (REZENDE, 2009). A criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP veio quatro anos depois, e, na tentativa de modernização do Estado, racionalização técnico-burocrática no debate contra o patrimonialismo tradicional, foi responsável pelo primeiro plano quinquenal brasileiro para o período de 1939/1943.(BARIANI, 2004)

Assim, o Brasil, e a América Latina, em geral, transitavam para um novo paradigma, baseado na posição central do Estado na condução do desenvolvimento econômico nacional: o nacional-desenvolvimentismo. Frente ao protecionismo nos países avançados, aumenta a pressão pela industrialização nacional, e Getúlio Vargas percebe a necessidade de dotar o Estado brasileiro

de instrumentos que dêem condições de promover essa tarefa. Cabe ressaltar que estava na mão estatal o papel não só de indução, mas também de condução do desenvolvimento econômico, que passava a gerenciar empresas públicas que se tornariam também elementos importantes de um sistema de planejamento setorial ao longo dos anos (SOUZA, 2004).

O debate que toma corpo nessa época e que ganha espaço com a evolução do estado desenvolvimentista coloca, de um lado, defensores do desenvolvimento autônomo, construído dentro de parâmetros nacionalistas, e aqueles que defendiam um desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, de outro. Com a vitória aliada na segunda grande guerra e a desconfiança criada a nível internacional com relação aos movimentos nacionalistas, as pressões políticas no Brasil conseguem relativizar o peso do capital nacional na condução do desenvolvimento. Todavia, essa postura mais liberal não acarreta o desmantelamento da estrutura de planejamento que se constituía até então.

Com a volta de Vargas nos anos 50, a participação do Estado e o grau de nacionalização do desenvolvimento brasileiro voltam a ganhar força, e contam com uma estrutura estatal que permite novas experiências de planejamento:

O retorno de Vargas ao poder foi acompanhado de um novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do BNDE, criado em 1952. A elaboração desse plano se beneficiou dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abink e dos trabalhos desenvolvidas pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Nesse período, a criação da Petrobras (1954) marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista. (REZENDE, 2009)

Juscelino retoma a importância da parceria com o capital privado estrangeiro no seu Plano de Metas, obtendo resultados importantes no processo de industrialização do país. Em seqüência, o Plano Trienal, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, coordenado por Celso Furtado, parte de um grande diagnóstico da realidade econômica e social brasileira, reafirmando funções essenciais ao exercício de planejamento. A essa altura, o ambiente político interno, que encaminharia o país a um golpe militar e mais de vinte anos de ditadura militar, já estava bastante tenso. As relações entre Executivo e Legislativo eram complicadas, e não foi possível implementar o Plano.

O período militar é reconhecido como o auge do planejamento no Brasil. De um lado, assentou-se em instrumentos e instituições seminais para um sistema de planejamento robusto, como os Fundos Setoriais para investimento em infraestrutura, a criação da empresa Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, em 1967, além do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA.

Construía-se uma estrutura com qualificação técnica capaz de empreender a tarefa de desenvolver planos de desenvolvimento que se mostrariam estratégicos para o crescimento econômico forjado nesse período. A formalização, na década de 1970, do sistema de planejamento e a posterior transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria diretamente vinculada à Presidência da República no Governo Geisel, responsável pela formulação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento foi o ponto alto dessa época.

Em seguida, o contexto internacional se turvaria com a segunda crise do petróleo, aquecimento da Guerra-Fria e a alta unilateral dos juros norte-americanos, o que teria efeitos nefastos para a economia nacional, e levaria, junto com a onda neoliberal que tinha início no centro desenvolvido, a uma diminuição da capacidade de atuação do Estado. Nesse contexto, a alvorada dos anos 1990 no Brasil encontra um ambiente propício para uma reforma pretensamente modernizante do Estado, que culmina por enfraquecer a função planejamento, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária. Em verdade, o Decreto 2829, de 1998, tenta resgatar a importância dos planos plurianuais, mas, de fato, prima pelo método em contraposição ao conteúdo. Mais importante ainda, ao propor a construção do PPA 2000/2003 a partir de um inventário de ações, acomodou as forças do passado com a realidade presente no momento, e esqueceu-se de lançar o fundamental olhar para o futuro (GARCIA, 2000).

## Diagnóstico atual

---

Lula da Silva acende ao poder em 2003 na perspectiva de empreender algumas mudanças em relação ao quadro anterior de depauperação do planejamento. A expectativa, no entanto, foi apenas parcialmente satisfeita. No que tange especificamente aos planos plurianuais, as mudanças foram marginais, enquanto a importante reconstrução de instituições de planejamento setorial não foi envolvida dentro de um sistema de planejamento que aproveitasse toda a sua potencialidade.

Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, elaborado nos primeiros meses de governo, apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. A estratégia parte de um diagnóstico que identificava os principais problemas a serem enfrentados, dentre os quais se destacava a concentração social e espacial da renda e riqueza, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, degradação ambiental, baixa criação de empregos e “as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras”. (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009) Apresenta, no seu cerne, um modelo de crescimento via ampliação do mercado do consumo de massas, que permanece também no PPA construído no segundo governo Lula.

Além disso, pretendeu-se construir um plano de forma participativa, com o “envolvimento direto da sociedade”. Em destaque, uma participação assembleística – pois se constituiu em momento

único, não havendo sido planejado ou executado um processo contínuo de participação social – nos 26 estados da federação e do Distrito Federal, reunindo representantes dos governos estaduais e da sociedade civil organizada, num total de mais de duas mil entidades representadas, para debater e definir os desafios centrais do governo que deveriam estar expressos no plano. Segundo o próprio texto introdutório do PPA 2004-2007, “a construção e a gestão do Plano a partir de um amplo debate com a sociedade busca a implantação de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e co-responsabilidade”(MPOG, 2004, p.4).

Todavia, a sua ligação com o núcleo duro do governo foi fraca, e o PPA foi se traduzindo como uma mera peça legal/formal, por vezes percebida, por alguns agentes, como limitadora da ação pública. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP foi preservada na condução dos PPAs, enquanto outras atividades da função de planejamento eram deslocadas para outros órgãos de governo. Esses aspectos contribuíram para que a ligação entre as orientações estratégicas expressas no plano e sua parte tática fosse frágil, o que se reflete também na peça orçamentária, marcada pelo peso das execuções passadas, e não das necessidades futuras.

Por seu turno, o orçamento é peça menor no tabuleiro do jogo da política econômica. Os constantes contingenciamentos e decretos de liberação financeira comandados pelo Banco Central e Ministério da Fazenda cerceiam a força da programação orçamentária. De outro lado, o modelo de alocação por programas, que foi instituído a partir do PPA 2000/2003, não norteia o processo de elaboração do processo orçamentário, ainda construído em referências às unidades de gasto.

Avanços no planejamento setorial, no entanto, são marcantes no governo Lula. Destacam-se a área de energia, com a Empresa de Planejamento Energético - EPE, a educação, por ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, dos transportes, por conta do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT.

Pensar planejamento numa sociedade complexa, democrática, num contexto de crescente interação entre o doméstico e o internacional, exige também reconhecer a importância da articulação com a sociedade civil, entre os entes federativos, o papel do legislativo no processo de planejamento e, principalmente, a construção de um projeto de longo prazo que faça convergir a redução das desigualdades regionais e sociais com o efetivo desenvolvimento econômico do país, considerando a importância do desenvolvimento tecnológico.

Órgãos envolvidos nesses temas foram criados ou fortalecidos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, constrói num formato plural com governo, setor privado e sociedade civil organizada, discussões estruturadas reunidas em torno de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento. A articulação federativa tem espaço próprio na estrutura de governo, e foi marca importante na construção de alguns dos programas governamentais de maior visibilidade.

Ademais, deve-se destacar a criação da Secretaria de Ações Estratégicas, SAE-PR, a partir do que o planejamento de longo prazo ficou dissociado do planejamento de médio e curto prazo. Em verdade, a SAE nasce para ocupar um lugar vazio no processo de planejamento, dada a crescente desconsideração da parte estratégica e sua conseqüente dissociação do plano tático, que domina as discussões.

Esse predomínio das questões táticas, seja de gestão ou metodológicas, no Ministério do Planejamento gera, notadamente, ao menos duas conseqüências negativas para o PPA. Em primeiro lugar, discussões importantes que constaram historicamente do cerne do planejamento no Brasil, como a política industrial e política de desenvolvimento regional ganham corpo desconectadas do processo de elaboração dos planos plurianuais. Também como conseqüência disso, o planejamento não exerce um papel de coordenação das ações de governo. Basta-se em formatar programas e ações construídos sob lógicas predominantemente setoriais que, sem um norte claro de condução, chegam a ser, por vezes, contraditórias.

Dada a predominância do viés setorial, ganham mais força política no Governo Lula instituições encarregadas de fomentar a transversalidade das políticas públicas. Temas como Gênero, Raça, Juventude, Direitos Humanos, ganham Secretarias Especiais, e articulam junto aos demais órgãos consideração apropriada dessas questões nas políticas setoriais. Nesse aspecto, o Ministério do Planejamento é mero coadjuvante.

Nesse cenário, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujo núcleo é um plano de obras, toma o lugar de documento central da condução da ação governamental. A proximidade com o núcleo de decisão política do governo, que gestou e acompanha a implantação dos programas, a articulação federativa proposta na sua elaboração, o direcionamento direto dado pela Casa Civil aos órgãos setoriais, a prioridade orçamentária, a garantia de fluxo financeiro adequado, além das articulações políticas com o poder legislativo geram, naturalmente, um deslocamento informal do eixo central do sistema de planejamento do MP para a Casa Civil, em torno da execução de um conjunto prioritário de ações. Muito aquém, no entanto, do necessário para efetiva construção de um projeto nacional de longo prazo.

Com a vitória de Dilma Roussef nas eleições de 2010, e a nomeação de Miriam Belchior, responsável direta pela condução do PAC no governo Lula, para a chefia do Ministério do Planejamento, abre-se a possibilidade de revisão dessa dinâmica. O PAC, e seu sucessor, PAC 2, nascem com horizontes temporais deslocados do PPA, e certamente constituirão sua base principal. O desafio ainda parece ser aliar o desafio gerencial à implantação de um arcabouço institucional permanente, que dê sustentação ao exercício de planejamento e torne possível a construção de um plano nacional de desenvolvimento.

## Um novo sistema de planejamento

---

Diante do quadro exposto da situação atual do planejamento *vis-a-vis* a importância histórica que teve essa ferramenta para a instrumentalização do Estado em favor do desenvolvimento nacional, torna-se necessário repensar a estrutura do sistema de planejamento federal. Para tanto, é primordial reconhecer a complexidade da função planejamento numa sociedade democrática em um estado federativo. E, nesse contexto, reafirmar, como objetivo principal do sistema, a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, um plano de médio/longo prazo que oriente todas as ações do governo e induza a participação do setor privado.

Assim, o relacionamento do poder executivo federal com a sociedade, com os demais entes federativos e outros poderes da União, particularmente o poder legislativo, central para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, deve ser entendido como parte intrínseca do sistema de planejamento. A atuação do órgão central do sistema não pode se limitar à junção de partes elaboradas autonomamente, mas coordenar as partes para que sigam todas no mesmo rumo, como partes de um projeto de país.

A clareza quanto ao objeto principal – construção e gestão (que envolve acompanhamento, avaliações periódicas e revisão) de um plano nacional de longo prazo, em toda a sua complexidade, e a retomada de um papel de coordenação não apenas metodológica ao órgão central recomendam uma reconfiguração do sistema de planejamento. Significa, em primeiro lugar, ampliar a rede que compõe o sistema de planejamento para além do Ministério do Planejamento e das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOAs dos órgãos setoriais.

Distante da formulação política dos órgãos setoriais, algumas SPOAs se transformaram em meras administradoras dos recursos orçamentários, seguindo as orientações das diferentes pastas e repassadoras das informações do órgão para compor as peças legais de planejamento e orçamentação. Não traduzem para a perspectiva setorial as orientações de conteúdo do planejamento, até porque, em muitos casos, elas inexistem. Tampouco participam da tomada de decisão dos órgãos.

Tarefa prioritária é reagrupar ou aproximar as funções inerentes ao planejamento e imprescindíveis à construção de uma visão de longo prazo para o país. Uma alternativa viável seria buscar uma maior articulação entre as instituições que executam essas funções, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pela elaboração do Plano Brasil 2022, a Secretaria de Relações Institucionais, por suas funções enquanto Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e pela parceria imprescindível com estados e municípios, além da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, pela mediação que pode fazer entre o longo, médio e curto prazo. As funções que essas instituições exercem deveriam estar localizadas no núcleo central do sistema de planejamento, seja pela aglutinação das instituições ou por, no mínimo, uma atuação mais coordenada entre elas.

Isso poderia conferir ao planejamento, e aos PPAs, uma maior legitimidade política, enquanto fruto de articulação de aspectos fundamentais à sua funcionalidade. Dessa legitimidade, adviria a força para a necessária coordenação sobre os órgãos setoriais. E informar-lhe-ia um norte preciso para guiar as escolhas de médio prazo, assentadas no caminho escolhido para alcançar o destino desejado. É necessário reconhecer o planejamento como exercício do Estado, que compreenda as relações do governo, poder legislativo, entes federativos e sociedade civil, e que o corpo burocrático aja para tornar possível e efetivo esse relacionamento, sem querer se sobrepujar a ele.

Nessa linha, um novo sistema de planejamento federal deveria ser liderado por um órgão colegiado, formalmente estabelecido com um corpo técnico – secretaria-executiva – que lhe desse apoio, que se reunisse periodicamente em intervalos previamente acordados, com o objetivo de liderar a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Esse modelo já teve uma referência histórica no Brasil, com a criação, nos anos 1960, da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e integrada pelos Secretários-Gerais de todos os ministérios, que elaborou o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos.

Ademais, a dimensão territorial deve ser considerada na mais alta esfera do sistema de planejamento. A expressão espacial do desenvolvimento deve ser considerada no primeiro momento de definição das estratégias de longo prazo do país, de modo a induzir o aproveitamento de todas as potencialidades da diversidade territorial brasileira e direcionar concretamente as escolhas políticas para a consolidação da desconcentração do desenvolvimento.

Um dos mais importantes instrumentos do planejamento territorial é, sem dúvidas, além de áreas estruturantes já citadas, as políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial. Essa área, no entanto, vem sendo relegada a uma posição secundária no Ministério da Integração Nacional, que prioriza as intervenções em infraestrutura hídrica e defesa civil. Propõe-se deslocar a área de elaboração política do Ministério da Integração e aproximá-la das instituições com função típicas de planejamento, seja no Ministério do Planejamento, seja na SAE ou em uma secretaria própria vinculada à Presidência da República, de modo a vincular essa função também no nível mais alto do sistema de planejamento federal.

Por fim, consonante com a grande problemática atual gerada pela preocupação com as mudanças climáticas, inclusive com as oportunidades que esse tema gera para o Brasil no palco internacional, recomenda-se que a variável ambiental seja também incorporada no primeiro estágio do planejamento. O processo seria paralelo ao que se estabelece como Avaliação Ambiental Estratégica, ou sua nomeação mais contemporânea, Avaliação de Sustentabilidade.

O conjunto de políticas que conformam as áreas estratégicas do plano nacional de desenvolvimento formaria uma segunda instância colegiada, também ela parte intrínseca do sistema de planejamento, mas subordinada à anterior. A princípio, conteria os órgãos responsáveis pela ela-

boração das políticas setoriais de infraestrutura, desenvolvimento industrial, Ciência e Tecnologia e Educação, historicamente os temas centrais dos planos de desenvolvimento implementados no Brasil e em outros países do globo. Obviamente que o próprio plano poderia indicar a expansão desse conjunto, a depender da estratégia construída e das prioridades assumidas.

A propósito, defende-se que o Plano Plurianual deveria expressar as escolhas políticas construídas nesse nível de articulação. A abrangência do plano para todas as ações do governo o transformou em orçamento plurianual, sem explicitar com clareza as ações estruturantes ou o elenco de prioridades, que é a essência do ato de planejar. Sua integração com o orçamento seria mantida, mas lhe cabendo um papel mais estratégico.

Uma terceira instância reuniria todos os órgãos setoriais, no nível de secretários-executivos, sempre articulada com as demais, para propor, definir e detalhar os objetivos, programas e ações governamentais que caberiam a cada área, a partir do estabelecido pelas instâncias anteriores.

Ao contrário do processo estabelecido atualmente, o planejamento deve ser construído de forma articulada e coordenada. Voltará a ser importante ferramenta do desenvolvimento nacional se construir planos apropriados por toda a máquina estatal e, de fato, orientadores da ação governamental. É urgente a superação da percepção dos planos plurianuais como meras peças formais de um planejamento descolado da realidade dos órgãos, que não capta o que há de mais estratégico e não oferece parâmetros para as escolhas setoriais.

O processo centralizado pela SOF e SPI, e disseminado por meio das SPOAs mostrou-se limitado. É preciso, de um lado, legitimar e fortalecer as escolhas políticas expressas no plano e, de outro, articular com o núcleo político especializado dos órgãos setoriais.

Por fim, essas instâncias deveriam se pautar por princípios republicanos e basear sua atuação na transparência. O processo de participação social no planejamento e orçamento federal ainda é um desafio a ser enfrentado. Deve estar presente como objetivo permanente do sistema. No curto prazo, a transparência do processo de planejamento alimentaria o interesse público e possibilitaria o acompanhamento do tema pela sociedade civil.

## Conclusão

---

Um dos principais aspectos apontados para justificar a fragilidade dos planos plurianuais enquanto instrumento de coordenação das ações de governo é a sua distância dos núcleos políticos decisórios da estrutura administrativa. A elaboração e revisão do PPA acabou sendo, nos últimos anos, percebida como um exercício formal para o cumprimento de regras estabelecidas pela própria burocracia que muitas vezes dificultam a gestão política.

Obviamente, o PPA, enquanto principal instrumento de mediação entre longo, médio e curto prazos da ação pública, deve ter legitimidade política e não bastar-se nos gabinetes da tecnocracia especializada. Todavia, isso não é suficiente. Deve haver um processo de fortalecimento da institucionalização do planejamento, para lhe dar perenidade e força como um exercício central ao Estado.

Deve estar acima dos personalismos que, ao humor daqueles que ocupam os cargos de direção em cada governo, fazem uso das relações pessoais para sobrepujar ou contornar o sistema, ao custo e benefícios de suas próprias credenciais. A valorização que se dá ao planejamento, certamente, variará de governo a governo, conforme a linha política e estratégia de desenvolvimento adotada. Todavia, sem uma institucionalidade consistente, a capacidade de resposta do corpo estatal em termos de planejamento será mais frágil, e a vontade política de se apropriar de seu trabalho menor. Como resultado, o desafio de se estabelecer e implementar um projeto de longo prazo para o país fica constantemente adiado para um futuro inatingível, dadas as escolhas políticas do presente.

Melhoria das políticas públicas, com ganhos de eficiência e eficácia nos serviços públicos, faz-se diariamente na máquina pública com atenção específica na gestão. A construção de um projeto nacional, e o esforço de colocar o Estado, ao lado da sociedade, a seu favor, é um exercício um tanto mais complexo.

## Referências bibliográficas

---

BARIANI, Edilson. **DASP: entre a norma e o fato**. Tese de doutorado. FCL/UNESP – Araraquara, 2004.

CERVO, A. L. **Inserção internacional - formação dos conceitos brasileiros**. 1ª edição. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2008.

COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. **Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia das Letras: São Paulo, 2007. 34ª edição.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003**. Texto para discussão 726, IPEA, Brasília, 2000.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, Brasília, 2009

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública**. In. *Uniciências*, v.8, Cuiabá, 2004.