

A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas¹



The resumption of Government strategic planning in Brazil: new dilemmas and perspectives

Jackson De Toni <jackson.detoni@abdi.com.br>

Especialista em Gestão de Projetos e Gerente de Planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Economista, Mestre em Planejamento Regional e Urbano (UFRGS) e Doutor em Ciência Política (UnB). Brasília, Brasil.

“Utopia ... ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopia? Para eso sirve: para caminar”.

Eduardo Galeano, Las palabras andantes.

Recebido 04-ago-14 **Aceito** 19-ago-14

Resumo Na história recente do país, pós-redemocratização, o planejamento governamental foi lentamente retomado numa perspectiva diferente dos anos setenta e oitenta: mais indicativo e regulatório, mas integrado à dimensão de gestão pública e mais participativo e descentralizado. A expressão formal máxima deste movimento foram as constantes metamorfoses metodológicas dos Planos Plurianuais Federais. Os primeiros dignos desse nome, elaborados no final dos noventa, já sinalizavam uma preocupação gerencial forte, voltados à estratégia e ao conceito de gestão de resultados, influenciados pela escola gerencialista do momento. Representaram uma ruptura forte com o modelo burocrático de meros “orçamentos plurianuais” do período anterior. Em meados da década passada, novos repaginamentos aproximam o planejamento federal de práticas mais participativas, interagindo

¹ O artigo retoma ideias defendidas no VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, CONSAD – Brasília, Março de 2014.

com um sem número de conferências e movimentos setoriais. Outra dimensão renovada foi a dimensão territorial do planejamento e no plano metodológico o conceito de que o PPA federal devesse ir além de um *shop list* para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública. O trabalho pretende analisar criticamente o legado deste período, sinalizando quais perspectivas foram consolidadas e quais dimensões precisam ser retomadas, entre elas a dimensão participativa. O planejamento público ainda será no futuro um instrumento válido para retomar um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo e sustentável?

Palavras-chave planejamento público, estratégia nacional, plano plurianual.

Abstract *In the recent history of the country the government planning was slowly taken up in a different perspective of the seventies and eighties: more indicative and regulatory, but with the scale integrated and more participatory and decentralized management. The maximum formal expression of this movement were the constant metamorphosis of the multi methodological Federal Plans. The first worthy of the name, developed in the late nineties, has already signaled a strong managerial concern, focused on strategy and management concept results, influenced by the “managerialist school”. Represented a sharp break with the bureaucratic model of mere “multiannual budgets” of the previous period. In the middle of the last decade, new improvements of the federal planning established participatory practices, interacting with countless conferences and sector movements. Another dimension was renewed territorial dimension of planning and methodological level the concept that the federal PPA should go beyond a shop list to become a synthesis of the general strategy of the government, thematically integrating broad areas of public intervention. The study aims to examine critically the legacy of this period, indicating which prospects were consolidated and which dimensions need to be incorporated, including the participatory dimension. Public planning in the future will still be valid to resume a new cycle of sustainable and inclusive development tool?*

Key words *public planning, national strategy, multi-year plan.*

1. Introdução

O planejamento é um processo que precede e preside a ação. Planos e programas não são estranhos ao Estado brasileiro. A história do planejamento no setor público se confunde com a própria trajetória de construção do aparelho de Estado. Nossa tradição, contudo, só recentemente processou o adjetivo “estratégico” ao termo “planejamento”. Desde o Estado Novo o planejamento governamental se confunde com projetos de desenvolvimento econômico, mormente grandes projetos de infraestrutura. O modelo nacional desenvolvimentista e o processo substitutivo de importações ajudam a entender o domínio da lógica econômica e orçamentária no processo de planejamento governamental. Porém, tal como modelos explicativos que lhe deram moldura durante esses anos, essa lógica de planejamento foi largamente insuficiente para enfrentar o período pós-ditadura.

O argumento central defendido neste trabalho é de que a despeito da modernização do Estado e do aprofundamento da democracia pós governos militares, ainda não construímos um sistema de

planejamento estratégico a altura dos desafios de um projeto nacional. Para que isso seja viável há uma primeira condição *sine qua non*: o protagonismo político do Presidente da República na liderança pessoal de uma agenda que rompa com a trajetória de melhorias cosméticas no sistema de planejamento federal.

O texto está estruturado em três partes além dessa introdução e das conclusões. Na seção 2 define-se um conceito de “planejamento estratégico governamental”, condição necessária para estabelecer convergências e contraposições no debate atual. Na seção 3 sumariza-se a trajetória do debate em grandes ciclos, ou fases, do planejamento governamental. A seção 4 evidencia o custo de oportunidade que a ausência de um sistema estruturado resulta para o país. Finalmente, a 5ª e última seção aponta grandes diretrizes e parâmetros, ainda genéricos, que poderiam orientar a reformulação do planejamento governamental. Nesta seção há uma ênfase necessária sobre os aspectos metodológicos de uma estratégia de radicalização do processo de participação social.

2. Por um conceito político-relacional de planejamento governamental

Não há como avançar no debate sobre os problemas e perspectivas do planejamento governamental sem a definição de parâmetros conceituais sobre a natureza do tema e suas implicações ontológicas. O planejamento governamental é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade. Essa definição supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia, está muito além do debate econômico sobre a mera alocação de recursos e muito além da simples aplicação de modelos gerenciais de bolso e heurísticas econométricas.

Em verdade o processo de planejamento governamental, quando autêntico e patrocinado pela alta direção do governo, é a própria essência do ato de governar, de exercício do poder em profundidade. Posto que o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado. Os cenários resultam de decisões estratégicas tomadas no tempo presente, mais do que meras projeções do passado.

É por isso que o planejamento governamental impescinde de uma abordagem transdisciplinar, polisêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta e portanto, contraditória em si mesma, que é o jogo social, a produção das condições de existência de uma determinada sociedade, com suas virtudes e fraquezas. Por isso o “plano” não pode ser encomendado a um grupo de técnicos com boa vontade, os responsáveis últimos e diretos pela direção das organizações públicas devem envolver-se e responsabilizar-se pelas suas consequências. Caso contrário o “plano”, como sabemos, continuará a adornar estantes. Nesse conceito proposto, pode-se dizer que governos de baixa qualidade não tem planejamento estratégico, o máximo que seu grau de maturi-

dade permite é a confecção de *shop lists* de obras e serviços, monitorados pelo controle burocrático dos empenhos orçamentários.

A racionalidade que preside esse conceito de planejamento governamental combina a dimensão burocrática da organização de processos de governo, numa lógica racional-weberiana (a lógica dos meios), com uma lógica política teleológica de governo, mas é a segunda que terá dominância sobre a primeira, não o contrário. Logo o ato de planejar se confunde com o ato de governar, é uma mediação dilemática permanente entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, entre a *virtú* e a *fortuna*. Numa democracia o planejamento cumpre a missão de viabilizar graus crescentes de liberdade humana e autonomia dos diversos atores na relação sempre conflitiva entre Estado e Sociedade.

O plano, mais que a organização ingênua e neutra dos meios, deve definir falar sobre os fins, as grandes escolhas políticas, e por tabela, deve dizer ao que se renuncia, define ganhadores e perdedores no jogo de poder. Deveria ser um roteiro de intervenção, um sinalizador do futuro e um *menu* para a ação dos governantes, indissociável dos sistemas de gestão que lhe deveriam criar viabilidade organizacional, gerencial e institucional.

Na prática do mundo concreto esse conceito ideal só se realiza por aproximações sucessivas, na maioria incrementais e ainda grandemente dominadas pelo normativismo economicista. Não há experiência histórica, socialista ou capitalista e suas diferentes variedades possíveis, onde o planejamento governamental tenha sido exercido em sua plenitude. Há visões de futuro, sem estratégia e estratégias desprovidas de horizonte.

3. A trajetória recente do planejamento governamental

A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934 pelo Governo Vargas pode ser considerada como um marco na história do planejamento governamental brasileiro. Ela se confunde com a própria formação do aparelho de Estado e da rede de processos e instituições criadas desde então para promover a industrialização do país, o que traduziu naquele período o processo de desenvolvimento nacional.

A trajetória do planejamento governamental pode ser dividida em cinco grandes períodos. O período inicial que vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, do início dos anos trinta até meados dos anos cinquenta. Este período pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista. Uma segunda fase que inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizada pela integração da economia brasileira à economia internacional, que pode ser chamado de desenvolvimentista-dependente. Um terceiro período que inicia e termina com a origem e falência do regime militar em meados dos anos oitenta, denominado de desenvolvimentista-autoritário. Um terceiro período que vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais da década de noventa, denominado de democráti-

co-liberal. Finalmente uma quinta e última fase que inicia no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Esta fase poderia ser chamada de “desenvolvimentista-societal”.

Quadro 1 – Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I - nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento Estatal • Nacionalismo econômico • Planejamento econômico-normativo 	dos anos trinta até o pós-guerra
II - desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada • Modernização do Estado e da burocracia estatal 	do pós guerra ao golpe militar
III - desenvolvimentista-autoritário	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento autoritário, economicista e normativo • Lógica do comando & controle • Planos de Desenvolvimento 	nos Governos militares
IV - democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Recomposição formal das organizações de planejamento • CF de 1988, Início dos ciclos dos PPAs • Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	da redemocratização ao governo Lula I
V - desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do planejamento com ênfase setorial • Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda • PPAs de Estados e Municípios 	do governo Lula I até o presente

Confundindo-se com a formação das organizações e capacidades estatais o planejamento como função governamental só pode ser registrado como tal a partir dos anos trinta. Já amplamente analisado pela literatura (REZENDE, 2011) o período do primeiro governo Vargas será caracterizado pela criação e centralização de políticas nacionais, criando as condições para a industrialização. Talvez o fato mais emblemático seja a criação, em 1931 do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Marca também esse período o debate sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, personificado no clássico debate Simonsen-Gudin, na antiga Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

O primeiro plano quinquenal (1939-1943), elaborado pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) inaugurou uma longa sequência de “planos” governamentais cuja função e efetividade se limitavam apenas ao controle orçamentário plurianual em obras de infraestrutura. O período que marca o pós guerra até o regime militar será tributário de duas grandes tendências: a industrialização, que deixa de ser orientada pela expansão do mercado interno e passa a depender cada vez mais do investimento externo e o processo de retomada da democracia na vida política. Importantes peças do aparelho de Estado são construídas nesse período, entre elas o BNDES e a Petrobrás. O governo Juscelino Kubitschek, emblemático desta fase, aprofunda a intervenção do Estado para completar o primeiro ciclo de industrialização, associada ao capital externo. O Plano de Metas é a síntese deste processo, que termina com o Plano Trienal de Celso Furtado, às vésperas do golpe militar de 1964. Os governos militares vão aprofundar a industrialização, a dependência externa e a intervenção estatal, agora, em bases políticas autoritárias.

Para alguns esta fase é o “auge do planejamento”, na verdade, o auge do modelo economicista e autoritário de planejamento estatal. Não se trata de questionar os resultados concretos do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel, mas de estabelecer um parâmetro de avaliação e narrativa histórica que supere os limites estritos dos indicadores econômicos e conceba o planejamento governamental como um atributo político-histórico que envolva múltiplas dimensões do aparato público, inclusive o sistema político e o modelo de gestão do Estado.²

A crise econômica dos anos oitenta, na transição do governo militar para a democracia parlamentar significou também uma crise do modelo de planejamento associado. O assim chamado “Sistema Federal de Planejamento”, criado por decreto em 1972, virtualmente deixou de existir. A crise sobre os rumos do país, retomar o modelo desenvolvimentista ou aprofundar as reformas liberais, foi decidida em favor da última opção. O governo Sarney (1985-89) e o Governo Collor (1990-1992) iniciaram cada um em contextos muito específicos³, o que foi consolidado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), denominado aqui de fase democrático-liberal do planejamento governamental.

Em que pese seu viés pró-mercado este período merece ser destacada por dois processos históricos-institucionais relevantes. A nova Constituição de 1988 e o processo de modernização do planejamento federal. A Constituição de 1988 reestabeleceu um pacto, ainda que fragilizado pela dissociação entre meios e fins, em direção à garantia de direitos – o que reforçava indiretamente a presença do Estado e a necessidade de retomar a capacidade estatal de planejamento. A estabilização monetária viabilizada pelo Plano Real em 1994 e a atribuição de status ministerial ao planejamento (“Ministério do Planejamento e do Orçamento”), viabilizaram a elaboração do PPA 1996-1999. Entre as mudanças conceituais e metodológicas realizadas cabe citar a ênfase dada à obtenção de resultados pela maior proximidade da dimensão política do planejamento – como ferramenta de um cenário estratégico – com a dimensão operacional-econômica – como uma sequencia de produtos a serem entregues com eficiência e eficácia (PARES e VALLE, 2006).

Em que pese a retomada dos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), previstos já pela Constituição de 1988, o modelo de gestão federal, em especial o processo decisório estratégico continuou a padecer dos mesmos problemas estruturais da formação do Estado brasileiro: um pro-

2 Mesmo sob a égide da hierarquia militar havia instâncias colegiadas funcionais àquele estilo de planejamento. Uma delas foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o CDE, criado em 1974. Durante o governo do general Geisel foi uma tentativa de racionalizar o processo de intermediação de interesses privados, concentrando autoridade numa arena controlada totalmente pelo governo militar e obrigando o setor privado à unificar suas demandas, evitando a balcanização de recursos públicos. O Conselho logrou maior capacidade executiva ao Estado, via insulamento e autonomia dos interesses empresariais corporativos. Ele forneceu uma tecnologia organizativa específica, centralizada no poder presidencial, para centralizar as demais agências estatais e implementar as medidas “estatizantes” do II PND. (CODATO, 1995)

3 Ver Resende, 2011.

fundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto-prazo, reforçada pela fragmentação partidária e pela lógica do ciclo eleitoral.⁴

A elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu qualificar a agenda estratégica da Presidência da República, nem alterar a cultura política que orienta o estilo de gestão pública. Cabe citar os seguintes problemas, já identificados pela literatura especializada. Ao equiparar as categorias do planejamento com as do orçamento o PPA tornou-se mais um “orçamento plurianual”, onde a lógica orçamentária (eficiência alocativa) acabou contaminando o desenho de ações e programas. O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, ao invés de focar só ações estruturantes e investimentos.

A dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Como resultado, se tornou 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 2003⁵ ou “Programa de Aceleração do Crescimento”, em 2007.

No final do período FH o órgão de planejamento federal havia sido reconstruído, mas seu papel ainda era duvidoso:

Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento mantinha-se à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da proposta orçamentária, mas esses instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais. (RESENDE, 2011 p. 198)

Na última fase, o período denominado de “desenvolvimentista-societal” a estrutura e o modus operandi do PPA permaneceu basicamente a mesma, com três singularidades que distinguem esta fase. A primeira delas é uma preocupação de retomar, pelo menos conceitualmente e na narrativa político-ideológica, as diretrizes desenvolvimentistas baseadas na combinação de dois parâmetros: a consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social. A segunda singularidade é a inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas, materializadas por dezenas de processos consultivos nacionais (conferências) e colegiados tripartites (CDES e CNDI, por exemplo).

A terceira e não menos importante é a proliferação de artefatos de planejamento setorial *ad hoc*, com desenhos organizacionais heterogêneos, que a um só tempo, cancelam a impossibilidade de um

4 Sobre esse momento fala GARCIA (2012): “...A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os ‘objetivos estratégicos’ e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas.” (p. 441).

5 Ver BELCHIOR, 2004 e DE TONI, 2004.

planejamento estratégico nacional integrado como um projeto de desenvolvimento nacional, mas que representam, para muitos, a retomada pragmática do planejamento possível.

Este panorama histórico permite algumas conclusões:

1. O planejamento governamental brasileiro se confunde com a própria formação do Estado e suas organizações, em especial, na construção de capacidade de produção e implementação de políticas públicas;
2. O planejamento governamental se materializou como planos de desenvolvimento, em especial de infraestrutura nacional e fomento da industrialização através de estatais, num primeiro momento;
3. O conceito que presidiu a prática de planejamento governamental foi basicamente econômico, associado muitas vezes à práticas autoritárias de comando e controle e à intervenção estatizante;
4. O final do último período autoritário e o retorno da democracia política não ensejou uma inovação radical no planejamento governamental, posto que sua modernização ocorreu no bojo da reforma gerencialista, sob forte disciplina fiscalista, subordinado à lógica orçamentária⁶ e orientada por valores não participativos;
5. O último período houve ajustes importantes nas práticas governamentais, em especial o acréscimo de protocolos mais participativos e uma ênfase na produção de agendas regionalizadas.

4. Um Estado que funciona mal porque planeja mal

Em que pese as originais reflexões de Kingdon⁷, na Esplanada dos Ministérios há muitos projetos e soluções em busca de problemas (e não o contrário!), e isso reflete mais a falta de coordenação interna do governo do que um aparente surto de exuberante criatividade política. É comum a prática de fazer do PPA uma oportunidade para encaixar e recepcionar programas e projetos pre-existentes, ainda que muitos deles atendam à uma lógica corporativa-burocrática ou particularista de clientelas restritas de um Ministério ou grupo de pressão. Como quase tudo está no plano, há uma brutal perda

6 “O PPA foi se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.” (GARCIA, 2012, p. 442).

7 KINGDON (2011) formulou o modelo conhecido como *agenda setting*: o processo decisório em políticas públicas seria como uma grande “lata de lixo” onde se encontram caoticamente fluxos de problemas, soluções e demandas políticas que se harmonizam somente em determinadas janelas de oportunidade, quando passam a compor a agenda decisional de um governo.

de foco e seletividade. Em cada PPA há sempre de 3 a 4 centenas de ações, objetivos e metas.⁸ Além disso, a rigidez orçamentária, cada vez mais impositiva, limita o raio de manobra do Executivo. O Tesouro, por sua vez, historicamente assume uma postura defensiva na execução financeira, reforçando a “orçamentarização” do PPA e a subordinação da estratégia ao ciclo eleitoral quadrienal e à lógica restritiva de uma gestão fiscal conservadora.

A ausência de sentido estratégico e de capacidade de coordenação no planejamento governamental federal tem conduzindo à paroxismos. Um exemplo é o caso das políticas industriais. Nos últimos anos três políticas industriais foram publicadas⁹ como resultado de uma confluência de ideias neo desenvolvimentistas, opções programáticas do governo eleito e a atuação de protagonistas políticos coletivos (DE TONI, 2013). A primeira constatação é a de que a condução da política econômica anulou parte significativa do pragmatismo da política industrial (CARDOSO, 2011), em particular a manutenção de altas taxas de juro – que elevam o custo do investimento – e o câmbio apreciado – que contribuiu para a desnacionalização de cadeias produtivas industriais.

A segunda é a de que – a despeito do PPA – áreas governamentais vitais para uma política industrial bem sucedida elaboraram seu próprio planejamento. Este foi o caso recorrente, por exemplo, do Ministério de Ciência e Tecnologia. A desconexão na condução de políticas é tão intensa que só recentemente o governo federal vem atuando ainda timidamente para garantir margens de preferência para manufaturados produzidos localmente nas compras públicas, política industrial tradicional em países já desenvolvidos.

Pode-se imaginar quão alto foi o custo de oportunidade social nos últimos anos. O *boom* das *commodities* que garantiu os maiores saldos comerciais e acúmulos de divisas e o *boom* de consumo interno, que jogou para dentro do mercado dezenas de milhões de brasileiros, criaram uma condição ímpar de crescimento econômico, note-se, com recordes sucessivos na arrecadação federal. Se tivéssemos tido, por exemplo, um sistema de planejamento estratégico em funcionamento pleno¹⁰, coordenando a ação de governo com horizonte no longo prazo e monitoramento com aprendizado

8 “O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em **492** objetivos e **2.417** metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade” (BRASIL, 2012, p. 28, grifos meus).

9 A “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (a PITCE), em 2004, a “Política de Desenvolvimento Produtivo” (a PDP), em 2008 e o “Plano Brasil Maior” (o PBM), em 2011.

10 Muitos equivocadamente acham que bastaria universalizar o uso do *Balance Scorecard* na administração pública para resolver os problemas de planejamento. Ledo engano. O BSC, um repaginamento da antiga “Administração por Objetivos” (APO) e do “Gerenciamento pelas Diretrizes” (GPD), ajuda a organizar uma estratégia pré-existente, não a questioná-la. Além disso, ele não ajuda no processo de descentralização/inclusão que um planejamento participativo demanda. Demanda grandes adaptações. Reconheço, porém, que diante do quadro de indigência gerencial absoluta de muitas organizações públicas onde ainda dominam a improvisação, o “curto prazismo”, o caudilhismo político e o clientelismo convencional, o BSC (assim como outros modismos metodológicos emprestados do setor privado), pode representar algum avanço provisório.

constante, o país poderia ter enfrentado problemas estruturais que estão no passivo da nossa trajetória, no campo da política industrial e tecnológica¹¹.

Só uma ação coordenada permitirá ao Estado atuar muito além das falhas de mercado na promoção de sistemas de inovação, o coração das políticas industriais modernas. Como já demonstrou Mazzucato (2013), há inúmeros exemplos internacionais onde o Estado garantiu a redução dos riscos e das incertezas inerentes ao processo inovativo. O Estado-empendedor vai além da pesquisa básica e orienta os atores para uma visão de futuro determinada. A diferença, segundo a autora, acontece quando o Estado é capaz de promover a apropriação coletiva dos ganhos da inovação, socializando parte dos retornos privados.¹²

Se é verdade que o surto de crescimento econômico dos últimos dez anos impulsionou um conjunto significativo de planos e programas setoriais e uma melhoria, ainda que cosmética, dos PPAs, não é menos verdade que a relação inversa foi pouco efetiva. Isto é, a fragilidade do sistema de planejamento estratégico governamental não traduziu o *boom* conjuntural e transitório – devido a nossa baixa capacidade de governo e governabilidade – em novo impulso ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

5. As perspectivas para o próximo governo

Nada indica que haverá um rompimento radical com a tradição de planejamento (re)inaugurada no pós-ditadura, pelos menos nos próximos anos. Nosso modelo de presidencialismo multipartidário cria incentivos para manutenção do orçamento (e por tabela do PPA) como moeda de troca política entre os poderes. A inércia do atual modelo de governança dificilmente será desestabilizada e forçada a deixar a zona de conforto em que se encontra já há quase duas décadas desde o primeiro PPA pós-constituição. É uma situação de mediocridade institucional estável.

Não há soluções mágicas e disruptivas neste cenário provável. A experiência histórica internacional de planejamento governamental¹³ sugere que a capacidade de governo é algo que se constrói *pari passu* com a consolidação das próprias instituições democráticas, lentamente, incrementalmente, mas sempre com alguma dissipação de energia e legitimidade.

11 Para citar alguns poucos: o problema persistente do descasamento da política econômica com as políticas de desenvolvimento, o problema estrutural e crônico do modelo de financiamento da pesquisa aplicada em projetos industriais, o problema da escassez e baixa qualidade da força de trabalho industrial, o problema da estrutura tributária, o problema do baixo investimento público, etc.

12 A autora sugere três mecanismos de recuperação do investimento público: uma política de *royalties* que não atue como um desincentivo ao reinvestimento privado, *golden shares* retidas sobre patentes, participações acionárias, empréstimos reembolsáveis (contratos de risco) e atuação dos bancos de desenvolvimento.

13 Ver Lavallo (2012).

Algum avanço poderia ser feito se houvesse empreendedorismo e capital político suficiente por parte do Executivo para propor a regulamentação dos artigos 21, 165 e 175 da Constituição Federal, através de emenda constitucional. Essa iniciativa poderia regulamentar, pela primeira vez na história republicana, um autêntico “Sistema de Planejamento Estratégico Governamental.”

As diretrizes que poderiam orientar a criação de tal sistema:

1. O planejamento estratégico federal não será limitado conceitualmente pela dimensão econômica, processará também a estratégia para o país nas suas dimensões política e social. Será seletivo e hierárquico, focado no investimento e em grande escolhas/opções estratégicas, personificando o que se poderia chamar de um projeto de país, resultado pactuado pelas forças políticas no Congresso Nacional. Será intensivo na dimensão estratégica de construção de viabilidade política e institucional de seus programas e projetos.
2. O planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser de no mínimo oito anos;
3. As organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção da administração direta e indireta (inclusive o Presidente da República), deverão participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa;
4. O sistema de planejamento estratégico governamental deve necessariamente promover a sinergia no ambiente federativo, envolvendo todos os atores municipais e estaduais num algoritmo único de articulação, coordenação e cooperação. A dimensão territorial-regional do projeto de país é parte constitutiva da heurística do plano e seu horizonte de longo prazo;
5. O modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas de gestão do conhecimento e inteligência efetivos (apoiados pelas modernas ferramentas de TIC)¹⁴.

6. Uma diretriz fundamental: radicalizar a participação social

14 Um pequeno exemplo, a “Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais” (a INDE), um gigantesco catálogo digital de meta-dados georeferenciado, disponível gratuitamente na web que permite especializar milhares de informações no território (disponível em www.inde.gov.br). Foi instituída em 2008, gerenciada pelo Ministério de Planejamento, é hoje instrumentos indispensável para o processo de espacialização do planejamento.

Quando se trabalha com enfoques participativos de planejamento o ponto central quase sempre é a questão do poder, não de quais métodos, instrumentos ou técnicas de visualização ou dinâmicas de grupo se trabalha. Métodos existem muitos, uma infinidade de siglas com suas explicações labirínticas e enigmáticas, apanágio de consultores nem sempre bem intencionados¹⁵. Não é incomum descobrir de vez em quando organizações aparentemente sérias utilizarem instrumentos ligados às ferramentas da “Qualidade Total”, como o PDCA ou o SWOT, ou técnicas de piscodrama ou ainda o BSC¹⁶ como verdadeiros “substitutos técnicos” dos processos de “planejamento participativo”. Há muita confusão entre uso de instrumentos e teorias explicativas, opções políticas e ideológicas e métodos de planejamento. Podemos usá-los em distintas situações, para planejar as atividades escolares de uma escola pública no interior do Rio Grande do Sul ou para planejar a política industrial do Brasil, a ser incluída no próximo Plano Plurianual, a escala é apenas uma das variáveis envolvidas.

Muitos pensam que o caráter participativo do planejamento resulta do número de pessoas envolvidas, bastaria encher salas com funcionários ou moradores e pendurar algumas cartelas escritas nas paredes com “pontos fracos e fortes” e pronto, tudo já quase resolvido ! Outros pensam que a liberdade para dar sugestões e opiniões - ao estilo *bottom up* -, seria suficiente para comprometer as partes envolvidas. Na verdade, a imensa maioria dos processos ditos “participativos” de planejamento de projetos ou políticas, na melhor das hipóteses, não passam de processos informativos, de terapia grupal ou de mera consulta. Por certo carregam méritos e valores, mas não são processos autênticos de “planejamento”, nem de participação como parceria, delegação ou controle cidadão, como já definiu há trinta anos Sherry Arnstein na sua conhecida *ladder of citizen participation* (ARNSTEIN, 1969).

A seguir enumeramos três critérios básicos para distinguir processos de planejamento participativo dos “não-participativos”, supondo, é óbvio, que entre uma e outra gradação nesta escala possam existir infinitos pontos de combinação entre graus de participação com tipos e enfoques de planejamento (seja ele estratégico, tático ou operacional).

1. *Empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e pactuação*: a “participação” aparece na agenda do debate sobre governo e Estado “só” porque há uma distribuição não equitativa do poder. Não precisamos fazer um debate sobre a origem e reprodução do sistema capitalista para saber que os processos de produção de políticas públicas e de governo em geral são profundamente concentradores do poder político, desiguais e não equitativos. Assim, processos de planejamento que não resultem de situações prévias de empoderamento de seus participantes, não são, de fato, participativos. Ou melhor, serão participativos tanto quanto maior for o grau de empoderamento, de autonomia, de capacidade de valer suas decisões

15 Para quem quiser se aventurar no labirinto das metodologias utilizadas em movimentos sociais, governos e ONGs há o excelente trabalho de Markus Brose, “Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos”, da Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.

16 PDCA – *Plan, Do, Check and Action*, SOWT, *Strenghts, Opportunities, Weakness and Threats* e BSC, *Balanced Scorecard*.

e quiza de institucionalização da vontade dos participantes. Neste sentido, o tema da “participação” é um problema que a rigor se resolve antes da aplicação de técnicas, ferramentas ou instrumentos de planejamento, não durante, muito menos depois. Planejar sem poder é deixar-se manipular, participar de um simulacro democrático. Se não é “para valer”, então não é participativo.

2. *Comunicação e transparência de procedimentos*: todo processo participativo é um processo comunicativo. Sem livre fluxo das informações e a possibilidade do encontro entre as diferenças de visões de mundo, posicionamento, atitudes e posturas, que a socialização da informação proporciona, não há participação. Esta é uma condição necessária para equalizar o saber e o conhecimento, anular a diferença de poder representada pela posse do saber acadêmico ou intelectual. Todo processo participativo pressupõe ambientes, regras e instituições que favoreçam a negociação, a formação de pactos e consensos – o que obriga a exposição pública e processamento público de conflitos e divergências. Para que a negociação aconteça a comunicação qualificada é imperativo básico, a capacidade de expressão, a capacidade de escuta, a retórica acessível ao homem comum.
3. *Mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados auto constituídos e regulados*: Se os participantes não tiverem mecanismos de responsabilização pelos resultados esperados do planejamento, não há participação, no máximo o que ocorre é uma “encenação participativa”, um engodo. Se não há como cobrar e prestar contas, a própria necessidade do planejamento – como método de governo – se desvanece e torna-se desnecessária. Seria melhor administrar conforme as circunstâncias, um dia depois do outro. O processo participativo não garante, per si, eficácia da ação coletiva (pública ou não). Seria uma ilusão substituir o “planejamento sem participação” pela “participação sem planejamento”, isto é, sem domínio da “boa técnica” que se requer para avaliar os *outcomes* e os *outputs* planejados, decidir o que fazer para corrigir desvios, mudanças de cenários e estratégia de *stakeholders*, por exemplo.

Algumas metodologias atendem a estes quesitos com maior ou menor ênfase. Digamos que esses métodos pressupõem o envolvimento dos beneficiários como um requisito não-instrumental. A seguir vamos comentar três deles sinteticamente através de um quadro comparativo com algumas categorias selecionadas. São elas o Planejamento Estratégico e Situacional (PES), o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP) e o Método do Quadro Lógico (MQL).

Qualquer um desses métodos – combinados e contextualizados - supera em potência pedagógica e aplicabilidade a família das metodologias surgidas no mercado para atender demandas do universo corporativo. Essa assertiva se baseia em três dimensões combinadas: (1) abertura para o processamento de variáveis políticas, relacionadas ao funcionamento dos governos e do Estado; (2) ativa participação dos envolvidos e não menos importante (3) simplicidade lógica na tecnologia de aplicação e uma construção modular.

Quadro 2 - Quadro comparativo de metodologias

	PES	ZOPP	Quadro Lógico
Origens	<i>Início dos anos oitenta. Elaborado por Carlos Matus, economista chileno. Introduzido no Brasil nos anos oitenta no governo federal, movimento sindical e algumas prefeituras.</i>	<i>Início da década de 80. Órgão de cooperação técnica alemão (GTZ). Baseado no Quadro Lógico. Combinando técnicas de visualização (Metaplan) e participação dos envolvidos.</i>	<i>Agência de cooperação técnica dos Estados Unidos, USAID, 1969. Agência canadense de cooperação, CIDA, 1975. Utilizado por bancos de fomento e organismos de cooperação. Não participativo no seu início. Base para vários métodos.</i>
Objetivos	<i>Aumentar a capacidade de governo e a governabilidade. Construção da estratégia de poder.</i>	<i>Desenvolver projetos com participação dos beneficiários. Responsabilização coletiva.</i>	<i>Clareza nos resultados dos projetos. Estabelecer relações claras de causalidade e lógica.</i>
Características Básicas	<i>O método é seqüencial, embora recursivo. Ênfase nos conceitos e não nas ferramentas e técnicas. Influências da teoria dos jogos e dos sistemas. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>	<i>O método é seqüencial, lógico e estruturado em fases evolutivas. Focado no envolvimento dos atores. Usa visualização e dinâmicas de grupo. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>	<i>Tem vários formatos e nomes, dependendo de quem o patrocina. Lógica seqüencial e linear. Focado em monitoramento e avaliação. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>
Categorias centrais	<i>Momento Explicativo, Normativo, Estratégico e Tático Operacional. Foco na explicação do problema. Muita ênfase na análise estratégica (cenários, atores e poder).</i>	<i>Diagnóstico das instituições, dos problemas e dos atores (análise de envolvimento). Análise de Problemas (árvore). Matriz de Planejamento do Projeto.</i>	<i>Objetivo Superior. Objetivo do Projeto. Resultados. Atividades. Análise de Pressupostos. Indicadores e Fontes de Verificação</i>
Operacionalidade	<i>A aplicabilidade depende muito do grau de expertise do moderador. Depende do grau de coesão e homogeneidade do grupo.</i>	<i>A aplicação do método é simples, direta e envolvente. Presença de facilitador ou moderador é necessária.</i>	<i>É de aplicação simples e direta. Depende do acesso à informações do projeto.</i>
Dificuldades teóricas e metodológicas	<i>Método complexo, recomendado para problemas ou organizações complexas. Requer relativamente mais tempo de reflexão e debate interno. Não é de fácil assimilação institucional.</i>	<i>É adaptado para o nível de projetos, não do planejamento. Não aprofunda reflexão institucional ou organizacional, nem da estratégia.</i>	<i>É muito simples, não atende projetos complexos. Depende de facilitador ou moderador. A lógica horizontal nem sempre é evidente. Dificuldade para analisar pressupostos – ferramentas muito simples ou inexistentes.</i>

Conclusões

Neste texto defendeu-se a necessidade de um novo conceito de planejamento estratégico governamental capaz de dar conta dos enormes desafios da sociedade e do Estado brasileiros. A retrospectiva histórica demonstrou que muito se avançou nos últimos dez, vinte anos. A estabilidade monetária nos anos noventa possibilitou novas abordagens e arranjos orçamentárias e fiscais. A qualidade da burocracia pública, mais profissionalizada e inserida no mundo real, contribuiu para modernizar técnicas, ferramentas e processos gerenciais. A democracia deu mais visibilidade aos grupos de pressão e a demandas por direitos ainda não assegurados.

O incremento dos processos de controle do gasto, em que pese distorções importantes, conferiu mais transparência e *accountability*, de um modo geral. Toda essa trajetória, entretanto, foi claramente insuficiente para transformar o Brasil de um país de renda média, num país de classe média. A consolidação de um Estado do Bem-Estar social e uma sociedade de consumo de massas, completando a transição intergeracional, exige a construção de uma visão de longo prazo. Esse *design* prospectivo de longo prazo, contudo, não pode ser obra de uma elite iluminada nos gabinetes de Brasília, sejam eles do poder executivo, muito menos do parlamento. Deve ser construído socialmente, inclusivamente, participativamente. Ou não se manterá.

O planejamento estratégico no setor público é um conceito em disputa, assim como a democracia como forma de governo, e não há uma verdade absoluta. Não é possível aplica-lo impunemente, como terapia neutra-universal para todos os males. Nem é crível acreditar que uma soma infinita de “salas de situação” justapostas, resultam num planejamento que funcione como um sistema coerente, ainda que complexo. O planejamento convencional como se pratica hoje na absoluta maioria das organizações de governo é anódino e deveria ser descartável, não porque seja complexo e inviável, mas porque é burocraticamente inútil para resolver os problemas nacionais. Há um requerimento ontológico situacional prévio: é preciso posicionar-se antecipadamente sobre qual planejamento público? Para que? Como será construído? Que atores sociais vão perder ou acumular força? Esse debate conduz diretamente ao campo teórico pantanoso onde habitam os conceitos mais seminais das ciências de governo: o papel central do Estado regulador e a relação com o mercado. Não há planejamento sem posicionamento ideológico prévio sobre estes temas.

Para os liberais o planejamento estratégico governamental, como defendido nesse texto, seria naturalmente impossível e mesmo desnecessário. Para uma visão extremada à esquerda, com certeza o conceito de planejamento estratégico aqui esboçado é insuficiente como ferramenta para uma ruptura revolucionária. Suspeito que a verdade esteja a meio termo, mas não há fórmulas, nem manuais.

Referências sobre o PES:

Carlos Matus: Política, Planejamento & Governo, IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília, 1993; Los três cinturones del gobierno, Fondo Editorial Altadir, Caracas (Venezuela), 1997; Adeus, Senhor Presidente, Governantes e Governados, FUNDAP, São Paulo, 1997; O Líder sem estado Maior, FUNDAP, São Paulo, 2000.

Referências sobre o ZOPP:

BROSE, Markus. Introdução à moderação e ao método ZOPP. Recife : GTZ, 1993; BROSE, M. (org) (2001) Metodologia Participativa, uma introdução a 28 instrumentos, Tomo Editorial, Porto Alegre; BOLAY, F. (1993) Planejamento de projeto orientado por objetivos – Método ZOPP, guia para aplicação, GTZ, Recife; GTZ (1998). Monitoramento em Projetos, um guia de orientação para projetos de cooperação técnica, Unidade 04.

Referências sobre o Quadro Lógico:

PFEIFFER, P. (2000) O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público, Ano 51, N. 1, ENAP e ARMANI, D. (2000), Como Elaborar Projetos ? Guia prático para elaboração e gestão de Projetos Sociais, Tomo Editorial, Coleção Amencar, Porto Alegre.

Bibliografias bibliográficas

ARNSTEIN, S. (1969), *A ladder of citizen participation*, JAIP, vol. 35, No. 4.

BELCHIOR, M. (2004) *O Desafio da Estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

BRASIL (2012) *Plano Mais Brasil 2012-2015: Agendas Transversais*. Brasília: Ministério do Planejamento.

CARDOSO, J.C. (2011) *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, TD 1584, IPEA, Brasília.

CODATO, A. (1995) *Estrutura Política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964, o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Dissertação de Mestrado, Campinas: UNICAMP.

DE TONI, J. (2004) *Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

_____ (2009) *Em busca do planejamento governamental do século XXI, novos desenhos em Planejamento Estratégico*, Reflexões para Iberoamérica, Cadernos EIAPP, CLAD, ENAP, Brasília.

_____ (2013) *Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*, Tese de Doutorado, Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília.

GARCIA, R. C. (2012) PPA: o que não é e o que pode ser, Artigo Especial, Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, no. 20, IPEA.

LAVALLE, J. (2012) *Pensamiento y práctica de la planificación em América Latina*, ILPES/CEPAL, Santiago.

MATUS, C. (1989) *Adeus, Senhor Presidente, Planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora.

_____ (1993) *Política, Planejamento & Governo*, IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília.

MAZZUCATO, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths (Anthem Other Canon Economics)*, Anthem Press.

PARES, A. e VALLE, B. (2006) *A retomada do planejamento governamental no Brasil*, in Planejamento e Orçamento governamental, Coletânea – Volume 1, Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat, ENAP, Brasília.

REZENDE, F. (2011) *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, em CARDOSO, J.C. (2011) *A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, IPEA, Brasília.

SANTOS, E. (2011) *O confronto entre o planejamento governamental e o PPA*, em CARDOSO, J.C. (2011) *A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, IPEA, Brasília.