

Soluções para a crise brasileira à luz do ano de 2016

Solutions for the brazilian crisis based on the impasses of the year 2016

Leopoldo Vieira Teixeira oleopoldo@gmail.com

Pós-graduado em Administração Pública pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Brasília, Brasil.

Recebido 30-mai-17 **Aceito** 24-jul-17

RESUMO Este artigo se propõe a discutir soluções no âmbito da administração pública para a situação brasileira em 2016. Por meio de uma pesquisa documental em notícias e publicações sobre a conjuntura econômica e fiscal daquele ano, buscou-se encontrar alternativas às medidas adotadas pelo atual governo e àquelas de cunho apenas teórico, cruzando dados, ideias, propostas e experiências governamentais-piloto para encontrar uma estratégia de governança-síntese que permitisse a responsabilidade fiscal sem alterar o projeto constituinte de 1988, que é perseguir o objetivo de se estabelecer um Estado de Bem-Estar Social no País. A principal característica dos *players* da Administração Pública que se espera numa situação de crise econômica, fiscal e política é encontrar não apenas as melhores recomendações, mas o melhor trajeto, com iniciativa, audácia e surpresa, levando ao paroxismo a noção de Gestão por Resultados com enfoque progressivo, gerindo a inteligência estratégica de atores políticos, institucionais e *stakeholders*.

Palavras-chave Accountability. Administração Pública. Governança. Planejamento. Território.

ABSTRACT This article proposes to discuss solutions in the scope of public administration for the brazilian situation in 2016. Through a documentary research in news and publications on the economic and fiscal conjuncture that year, it was sought to find alternatives to the measures adopted by the current government and to those of a theoretical nature, crossing data, ideas, proposals and pilot governmental experiences to find a strategy of synthesis-governance that allowed fiscal responsibility without changing the 1988 constituent project, which is to pursue the goal of establishing a Welfare State. The main characteristic of Public Administration players expected in a situation of economic, fiscal and political crisis is to find not only the best recommendations, but the best route, with initiative, audacity and surprise, bringing to paroxism the notion of Results

Management with progressive approach, managing the strategic intelligence of political, institutional and stakeholders actors.

Keywords Accountability. Public Administration. Governance. Planning. Territory.

Cumprir os objetivos constitucionais não pode ser relativizado em virtude de alguma situação econômica. Pelo contrário, planejar soluções deve estar intrinsecamente vinculado à recuperar condições para questões que deveriam ser pontos de partida em tempos de prosperidade e de chegada nos de crise: aperfeiçoar a democracia, crescer a economia e evitar o empobrecimento da sociedade.

Diversas propostas estavam na mesa diante dos impasses de 2016, quando o País travou uma dura disputa sobre seus rumos imediatos com não poucos analistas a sugerir alternativas que desconsideraram tanto a Carta Magna quanto as escolhas programáticas recentíssimas das urnas.

Quiçá com soluções mais simples e criatividade em governança, o Brasil poderia estar discutindo com mais amenidade suas escolhas contemporâneas.

Reestruturar o regime fiscal, alicerçado num novíssimo Sistema Nacional de Planejamento Democrático, amparado na convergência de objetivos e metas federativos e financiado por um novo tributo de motivação anticíclica é o que propõe este trabalho como uma solução estruturante para semear as bases do que parece ser a demanda geral da Nação: construir as condições para um pós-Nova República.

OS DIVERSOS “BRASIS” EM DISPUTA

Segundo informou o portal de notícias G1, em 20/05 de 2016:

O rombo nas contas públicas em 2016 poderá ficar em R\$ 170,5 bilhões, segundo cálculos da nova equipe econômica do presidente em exercício, Michel Temer. Esse “buraco” – gastos acima das receitas (déficit), anunciado nesta sexta-feira (20) pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Romero Jucá, será, se confirmado, o maior na história do país até agora.

Um quadro de crise fiscal aguda, combinada com um crescimento vertiginoso do desemprego, como se pode verificar na manchete do jornal Folha de São Paulo de 31/05 de 2016: “Desemprego atinge 11,2% em abril e renda real do trabalhador recua 3,3%.”

Como é notório, desemprego alto é menor potencial de consumo, portanto de investimentos privados e, consequentemente, de arrecadação para o poder público.

Então as implicações para o Estado Brasileiro estavam relacionadas a preservar o que foi definido em relatório do Banco Mundial (2016):

Entre 2003 e 2014, o Brasil viveu uma fase de progresso econômico e social em que mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade foi reduzida significativamente (o coeficiente de Gini caiu 11% no mesmo período, chegando a 0,515). A renda dos 40% mais pobres da população cresceu, em média, 7,1% (em termos reais) entre 2003 e 2014, em comparação aos 4,4% de crescimento da renda da população total.

Isso porque, também, segundo o mesmo relatório:

O Brasil está atualmente passando por uma recessão profunda. Desde o início desta década, o crescimento do país desacelerou continuamente, partindo de uma média anual de crescimento de 4,5% entre 2006 e 2010 para 2,1% entre 2011 e 2014. O PIB contraiu 3,8% em 2015. A crise econômica, associada à crise política pela qual passa o país, contribuiu para a queda da confiança dos consumidores e investidores. Além disso, a queda nos preços das commodities e a deterioração do sentimento dos investidores com relação a mercados emergentes contribuíram ainda mais para o aprofundamento da crise.

Não é uma consequência natural concluir que o Estado teria que reduzir gastos, cortar despesas, passar à iniciativa privada parte de suas funções e outras receitas vinculadas ao conceito de austeridade.

Esta afirmação é embasada no artigo “Neoliberalism: Oversold?” (Jonathan et al. 2016), em tradução livre do inglês:

Há muita coisa elogiável na agenda neoliberal (...) No entanto, há aspectos da agenda neoliberal que não produziram os resultados esperados (...) essas políticas resultaram em aumento da desigualdade que comprometeu o crescimento econômico.

O centro da discussão sobre o Estado Brasileiro deveria ser o que fazer diante da realidade que se apresentou de uma maneira mais pragmática e menos doutrinária.

Neste sentido, é inevitável comentar as propostas concretas que subsidiaram o atual governo do País, expressas no documento público “Uma Ponte para o Futuro” (2015):

Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia (...) Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contin-

genciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada.

Em resumo, propôs-se revisar objetivos e direitos inscritos na Constituição de 1988. O economista Júlio Miragaya, presidente do Conselho Federal de Economia-Confecom, explicou ao jornal Extra (2016) o raciocínio de uma das escolhas para solucionar os impactos da situação econômica ao Estado Brasileiro:

A Constituição de 1988 apontou para um Estado de Bem-Estar Social, exigindo fortes investimentos no social. O problema é que, com tantas demandas para programas sociais, fez-se necessário que os recursos para a sua execução se elevassem, o que aumentou, nos últimos anos, a carga tributária em quase 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, para reverter este quadro, sem que se aumente a carga de impostos, serão necessárias reformas constitucionais (de Previdência, tributária e trabalhista) e cortes profundos nos gastos públicos.

Embora fosse uma solução apresentada, é importante destacar que ela é, ainda no contexto hodierno, uma solução pouco legítima, como esclareceram Alves e Alves (2016):

A Constituição brasileira, ao encampar o modelo presidencialista, o fez com grande concentração de atribuições, criando um centro gravitacional de poder na Presidência da República. As inúmeras matérias que são de iniciativa legislativa privativa do Presidente e a execução orçamentária bastante livre demonstram que, em nossa democracia, o poder de agenda está centrado no Executivo, isto é, a proposição, o timing e a coordenação da deliberação congressual passam pelo Planalto, não importa quem o ocupe.

Esse poder de agenda se legitima democraticamente pela discussão dos programas de governo nas eleições. Ainda que esses documentos não sejam debatidos tão minuciosamente na propaganda eleitoral, quem vota sabe se a agenda do seu candidato a presidente tende ao social ou ao liberal, pactuando pontos nodais como a reforma ou não da Previdência Social (ou, ao menos, sentidos e limites para uma), políticas públicas a serem mantidas ou abolidas ou, ainda, se permanecerá uma determinada política macroeconômica. É neste contexto que os candidatos se apressam em esclarecer, por exemplo, se manterão ou não a política de metas de inflação ou os programas sociais.

Com o avanço do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, a eventualidade de um novo comando trouxe à tona a discussão programática. Foi quando “Uma Ponte para o Futuro” passou a ser tratado pelos políticos e pela imprensa como um programa de governo, sendo que, até o momento, era pouco conhecido e debatido pela sociedade brasileira.

Em seu mérito, ele era muito diferente daquele pregado pela chapa eleita, o que fez emergir dúvidas quanto à possibilidade de um vice-presidente desvincular-se do programa registrado em nome de sua própria chapa.

Por outro viés, a discussão sobre os gastos públicos vai além de sua gerência, mas traz, outrossim, a pergunta originária: para que eles servem? Pergunta esta que, como definem bem os autores, só pode encontrar resposta em dois pilares: os objetivos constitucionais de um país e o referendo das urnas democráticas sobre um programa de governo. Ambos definem o sentido histórico e o conjuntural do gasto público, meio essencial da ação e do exercício das consagradas funções reguladora, alocadora e distributiva do Estado.

DESBLOQUEANDO O FINANCIAMENTO DA SUPERAÇÃO DA QUESTÃO FISCAL

Atentando-nos para o celeuma concreto, havia outras visões sobre os impactos da situação econômica sobre o Estado Brasileiro.

Marcio Pochmann, economista da Universidade Estadual de Campinas-Unicamp e autor de mais de 40 livros, em entrevista ao Jornal Cruzeiro do Sul, reproduzida pelo portal do Sindicato dos Metalúrgicos de Sorocaba e Região-SMETAL (2015), abordou questões políticas que geraram a atual situação econômica:

O Brasil vinha cumprindo a meta. Mas então por que dizemos que há uma crise econômica no Brasil? Ao meu ver, ela foi construída por uma crise política que se estabeleceu em função do resultado eleitoral (...) E essa crise política contaminou a economia. Hoje, nós estamos diante de uma crise! Nós vamos ter uma recessão! E esta crise econômica vai nos levar a uma crise social.

Já para a Revista Fórum (2015), o economista alertava:

Faço parte daqueles que acreditam que não há ajuste fiscal possível com uma economia contraída, em recessão, como é o caso da nossa, porque o corte de gasto público acaba impactando e reduzindo o nível de atividade da economia, que, com menor geração de riqueza, acaba influenciando negativamente a arrecadação tributária. A recessão leva ao desajuste fiscal. Difícil o Brasil conseguir resultados positivos praticando a recessão. A não ser com resultados sociais negativos inimagináveis.

O portal UOL (2016), por sua vez, anunciou em manchete: “Temer admite recorrer à CPMF”.

Na mesa as alternativas e as suas implicações, interessa discutir se era realmente impossível conciliar a preservação dos objetivos constitucionais, a vontade das urnas, o balanço socioeconômico demonstrado pelo Banco Mundial e o equilíbrio das contas públicas.

Para isso, é crucial desmistificar excessos em torno de “impostômetros”.

O portal “O Progresso”, de Campo Grande (MS), em 10/05 de 2016, destacou, citando estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Em 2010, o País gerou riquezas no valor de R\$ 3,684 trilhões (PIB), enquanto, no mesmo período, os contribuintes (pessoas físicas e empresas) pagaram R\$ 1,291 trilhão em tributos, resultando em uma carga tributária de 35,04% do PIB. Com isso, o Brasil saltou da 18^a para a 14^a posição no ranking, perdendo para países europeus, altamente desenvolvidos, como é o caso da Dinamarca (48,2%), Suécia (46,4%), Itália (43,5%) e Bélgica (43,2%).

Ora, vê-se que o Brasil estava em consonância com seu projeto constitucional, que previu um Estado de Bem-Estar Social. Este, como revelaram tais dados, só é realizável com alta carga tributária e, sendo o País uma economia emergente, seria natural que fosse um *Welfare State* em desenvolvimento, igualando-se gradualmente aos campeões do bem-estar social. Noveis fora uma reforma tributária de base, há que se encontrar meios que não desfigurassem o que, nas Ciências Jurídicas, chama-se de “vontade do legislador”.

Entrevistando o economista Amir Khair, a revista Carta Capital (2015) resumiu assim um estudo feito pelo especialista:

Mestre em Finanças Públicas e ex-secretário de Finanças na gestão da prefeita Luiza Erundina em São Paulo, Amir Khair é especialista no assunto. Em entrevista a Carta Capital, Khair calcula que a taxação de patrimônios poderia render aproximadamente 100 bilhões de reais por ano se aplicada, em uma simulação hipotética, sobre valores superiores um milhão de reais (...) Se aplicado com uma alíquota média de 1% sobre aquilo que são os bens das pessoas, teria uma arrecadação semelhante àquela que tinha a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que foi extinta. E tem, portanto, um poder arrecadador forte. Hoje eu estimo em cerca de 100 bilhões de reais/ano. Portanto bem acima até do ajuste fiscal pretendido pelo governo.

Só com esta medida sobrariam “apenas” 70 bilhões de déficit, 20 a menos do que o projetado pela então equipe econômica chefiada pelo ministro da Fazenda do período, Nelson Barbosa.

Um déficit pequeno para pôr em condicionante revisar direitos e objetivos constitucionais. Com a proposta de Khair, as contas públicas estariam matematicamente equilibradas, embora ainda sob pressão da manutenção dos gastos.

Para retomar o crescimento e o ciclo que envolve emprego-renda-consumo-investimento-arrecadação, seria necessária uma iniciativa que retomasse a geração de empregos.

Ricardo Amorim, apresentador do Manhattan Connection no canal Globo News e uma das cem pessoas mais influentes do Brasil segundo a revista Forbes, em postagem em seu sítio RICAM (2011), apontou, tempos atrás, um caminho:

A primeira coisa é investir muito mais em infraestrutura. Porém, para que isso aconteça é preciso tirar de outro lugar e um bom exemplo é o Fundo de Reservas. Não precisamos de 300 bilhões de dólares e, continuar aumentando, cada vez mais, essa cifra.

A lei que criou a CPMF¹, em seu artigo 18, definia que:

O produto da arrecadação da contribuição de que trata esta Lei será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde, sendo que sua entrega obedecerá aos prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o art. 159 da Constituição Federal.

Se a CPMF traria como dividendos aos cofres públicos mais de 100 bilhões de reais (para além dos 100 bi com a taxação de grandes fortunas), além de superar em 110 bilhões o déficit restante (70 bilhões) para, efetivamente, equilibrar as contas públicas, haveria margem para um programa emergencial de combate ao desemprego, capaz de fazer a roda do crescimento girar novamente e assim recuperar o superávit. Bastaria alterar a redação da contribuição já não mais em vigor, substituindo “Fundo Nacional de Saúde” por um “Fundo Nacional de Empregos”, baseado em investimentos em infraestrutura logística (estradas, ferrovias etc) e social (unidades de saúde, escolas, creches). Ou um pacote de iniciativas com efeitos desta natureza, como um corpo de bolsistas para combater a epidemia do Zika Vírus, por exemplo.

Nem Dilma Rousseff às vésperas de ser cassada chegou a tal conclusão. Menos ainda o seu sucessor, o atual presidente Michel Temer.

UM NOVO REGIME FISCAL, MAS PARA RETOMAR O CRESCIMENTO SUSTENTADO

O impasse fiscal vivenciado pelo Estado Brasileiro era (e é) solucionável, o que se apresenta são escolhas de gestão.

1 Refere-se à Lei 9311, de 24 de outubro de 1996, que “Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências”. Disponível em <http://www.praticadapesquisa.com.br/2014/11/como-apresentar-citacoes-de-legislacao.html>. Acesso em 9 mai. 2016.

As relacionadas a conceitos extremados (e apenas teóricos) de austeridade tenderiam (e tendem) a lançar o País a uma situação social já experimentada, antes dos governos do ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, que conteve a inflação, ou de Luiz Inácio da Silva, que foi reconhecido mundialmente pelo combate à pobreza. No mesmo sentido, conceitos extremados (e apenas teóricos) de desenvolvimentismo ou keynesianismo tenderiam (e tendem) a lançar o País a uma situação fiscal recentemente experimentada nos últimos anos da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Aqui se tem acordo que o objetivo nuclear do Projeto de Emenda Constitucional-PEC 241 (na Câmara dos Deputados) e 55 (no Senado Federal), não era um corte de despesas, mas o controle do ritmo de aumento destas por meio de uma regulamentação da relação entre receitas x despesas no orçamento federal, uma vez que

No período pré-crise, o governo federal foi capaz de acumular sucessivos superávits primários e reduzir a dívida pública do em proporção ao PIB. Porém, a geração de superávits não decorreu do controle da despesa, mas do crescimento da receita, impulsionada pela expansão econômica. O modelo de metas de resultado não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito da União. Como resultado, a queda da receita tem sido acompanhada da elevação do endividamento público (Couri & Bijos, 2016).

Por isso, a Emenda Constitucional poderia ter sido aprovada com uma “CPMF dos empregos”, uma válvula de escape anticíclica para aumentar o teto de gastos em períodos de expansão e, simultaneamente, permitir o financiamento desta expansão.

PARCERIA PÚBLICO-PÚBLICO E MINI PACTOS FEDERATIVOS: UM “GOOGLE MAPS” PARA O INVESTIMENTO

Outra ideia possível seria avançar, na forma da lei, do presente Sistema de Planejamento e Orçamento Federal² para um Sistema Nacional de Planejamento Democrático, que articulasse, por meio do Plano Plurianual-PPA – único instrumento de planificação previsto no artigo 165 pela Constituição, obrigatório para a Administração Pública e indicativo para a iniciativa privada – a sinergia de objetivos e metas a serem perseguidos com esforço federativo, quer dizer, conjuntamente, entre União, estados e municípios.

Isso permitiria a eliminação dos sombreamentos de empreendimentos, maior mobilização concentrada de recursos dos três níveis de governo, estabelecer uma bússola mais eficiente para investimentos

2 Refere-se à Lei 10180, de 06 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em 9 mai. 2016.

privados regionais, estaduais, nacionais e até internacionais, além de amenizar impactos negativos e potencializar os positivos das intervenções públicas e particulares.

Bastaria, para tal, dar prosseguimento efetivo ao que disse Bemerguy (2013):

A ministra Miriam Belchior lançou as Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), como parte do Programa de Apoio ao Planejamento e Gestão Municipal, parceria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. O objetivo é apoiar os municípios na elaboração e implementação dos planos plurianuais (PPAs), além de construir uma visão compartilhada de planejamento a partir das convergências nas estratégias federal e estadual.

Como instrumentos de planejamento e gestão, as ADTs deverão fortalecer os PPAs federal, estaduais e municipais e aprofundar a cooperação federativa para o desenvolvimento territorial, a partir do mapeamento das estratégias do conjunto de intervenções públicas e privadas em andamento e previstas.

Ao que a autora se refere, na prática, seriam mini pactos federativos por meio do PPA que, além da melhora do gasto público – que favoreceria o Novo Regime Fiscal e investimentos anticíclicos mais precisos – daria maior coesão aos novíssimos normativos como o orçamento impositivo, fluindo, como exemplificação, emendas obrigatórias para objetivos e metas pactuados nos três níveis de governo.

Sem falar no uso potencial da lei dos consórcios públicos³, que, naquela estratégia, traria soluções mais estruturantes para problemas cada vez mais coletivos nos territórios e regiões, fazendo, literalmente, mais por menos. Além de substituir a antiga tradição de política de desenvolvimento regional, de viés setorial (Ministério da Integração Nacional, fundos, bancos e agências regionais de desenvolvimento) por um processo que abarcaria gestores, parlamentares e sociedade civil da Federação para uma coordenação integrada interfederativa, interregional, transversal e multisectorial do desenvolvimento nacional.

Numa conjuntura em que já se discutia a renegociação das dívidas dos entes federados, não se deveria começar o próximo ciclo de elaboração do PPA municipal como Brito (2015) descreveu a prática tradicional deste processo:

Quando os PPAs eram construídos de forma burocrática, cidades contratavam escritórios que tinham modelos pré-estabelecidos de planos e apresentavam o mesmo modelo para vinte ou

3 Refere-se à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em 25. abr. 2017.

trinta municípios. Uma prática de ‘copiar e colar’ tão recorrente, que às vezes, esqueciam até de trocar o nome da cidade no texto e saiam apresentando para as câmaras legislativas

Aperfeiçoar o planejamento em democracia nunca é um mau conselho, ainda mais em tempos de crise, quando problemas extraordinários exigem soluções extraordinárias diante de múltiplas demandas sociais. Foi o que ensinou (e ensina) o Almanaque do Planejamento (2012), projetando valiosa memória institucional de um País que superou a inflação, a crise econômica vigente em 2002 e a ameaçadora de 2008, o que contrasta com a intermitente emersa em 2015:

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase, internacionalmente reconhecida e nacionalmente aprovada, vivenciada em nosso país. A mobilidade social em curso; a descoberta do petróleo na camada pré-sal; a redução da proporção entre dívida pública e PIB; o status de credores do FMI; o fato de sermos referência mundial em política social e anticíclica; e as questões simbólicas, como a conquista da sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, têm no planejamento sua explicação.

CHOQUE DE “ACCOUNTABILITY”

Para evitar conflitos desnecessários, agilizar e pactuar a implementação e otimizar as informações provenientes da ponta da execução das políticas e serviços públicos trazidas pela cidadania, uma governança de *accountability*, tão recomendada por organismos como o Banco Mundial, seria importante. Afinal, muito se perde em recursos por falta de transparência e controle social, idas e vindas na execução de empreendimentos porque não foi escutada a sociedade e por negligência em concertar os interesses de todos os *stakeholders*.

Segundo informou o portal do GIFE-Pelo Impacto do Investimento Social (2014),

Para o Global Partnership for Social Accountability (GPSA), programa do Banco Mundial, essa abordagem [*accountability* social] vai além da simples prestação de contas. De acordo com a proposta dessa iniciativa, um efetivo processo de *accountability* envolve uma série de alinhamentos entre a sociedade civil – em suas diversas instâncias – e o setor público, garantindo mecanismos institucionais de transparência na gestão, participação, controle e *feedback*.

Mais uma vez, bastaria aperfeiçoar experiências já em curso, por meio das quais poderia advir uma concertação político-social, à luz do que informou o portal oficial do Governo Brasileiro (2014):

O Fórum Interconselhos, iniciativa conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), será agraciado este mês com a premiação máxima do United Nations Public Service Awards (UNPSA) como uma das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo.

Nos documentos de inscrição e instrução da candidatura, o Fórum Interconselhos foi descrito como uma prática inovadora de elaboração e monitoramento do planejamento governamental, por meio de uma inédita estratégia participativa de segundo nível, atualmente sob a condução de Daniel Avelino pela SGPR e Leopoldo Vieira, pelo Planejamento.

O UNPSA é coordenado pela Division for Public Administration and Development Management (DPADM), vinculado ao UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) das Nações Unidas, e atualmente é considerado o prêmio mais importante do mundo na área de gestão pública.

Destaca-se a experiência do Fórum Interconselhos como espaço potencial de participação social na elaboração e monitoramento dos PPAs, com destaque para algumas das iniciativas em curso no âmbito do PPA 2012-2015. Trata-se de um tipo de tecnologia intelectual de natureza socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal e institui a prática da participação entre seus inúmeros participantes. Essa prática apresenta uma forte característica de acompanhamento continuado da execução orçamentária, deslocando o momento de maior intensidade participativa das fases de debate prévio à aprovação das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), para a execução propriamente da política pública. (Avelino & Santos, 2015)

Adiante, sem precisar interromper as experiências de participação social acumuladas desde a década de 1930, caso da primeira conferência nacional de saúde, o Governo Federal poderia conciliar o ciclo das conferências nacionais (e suas respectivas etapas estaduais e municipais) ao ciclo do PPA (e, decorrentemente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e da LOA), à luz daquela articulação federativa do planejamento e sob a vigência do Novo Regime Fiscal com financiamento para as fases de expansão.

CONCLUSÃO

O sentido geral que lançou o Brasil no acrônimo BRICS, não como polo antiamericano, mas como bloco de economias emergentes foi, sobretudo, a inversão de prioridades da agenda pública para os socialmente mais vulneráveis. Desde dar-lhes condições de compra, passando por renda mínima até empregos formais. Longe deste público ser a origem da crise atual é parte estrutural das soluções.

Logo, a ideia de que é preciso não se preocupar com a popularidade para cortar gastos públicos e aprovar tais e quais medidas é errônea. Encaminhar medidas consideradas por uma gestão como necessárias não é, em absoluto, contraditório com a governança criativa, a *accountability* permanente, ampla concertação e um pragmatismo administrativo e econômico que beba num *benchmarking* que considere uma variedade de experiências, de distintas posições ideológicas.

As soluções propostas neste trabalho seguem atuais para superar impasses e arrefecer o clima diante da crise econômica, política e institucional que persistem. Ao invés de uma polarização ideológica e partidária, um fluxo por dentro da gestão pública onde, de uma disputa de proposições concretas para o Brasil, emergiria em perspectiva uma aliança sócio-institucional para levá-las a cabo. A estratégia para isso poderia considerar:

- a. Reformar a legislação por projeto de lei, que exige apenas a maioria parlamentar simples, a fim de instituir um Sistema Nacional de Planejamento Democrático, baseado na convergência de metas e objetivos dos Planos Plurianuais da União, estados e municípios, englobando um planejamento territorial por meio da incorporação e incentivo ao consorciamento público inter-municipal e até interfederativo.
- b. Alterar a legislação que estabeleceu o orçamento impositivo de modo que as emendas parlamentares se orientem por aquelas metas e objetivos interfederativos pactuados via PPA.
- c. Instituir, como decreto infralegal à criação do Sistema Nacional de Planejamento Democrático, um fórum interconselhos, para o qual convirja o ciclo das conferências nacionais, para contribuir com a elaboração, monitoramento e avaliação do ciclo do planejamento governamental e do orçamento público, que tem impacto indireto em reformas constitucionais, como as previdenciária e trabalhista em curso, as já aprovadas, como o Novo Regime Fiscal, ou, eventualmente, outras historicamente citadas, como a tributária.
- d. Reformular a metodologia do Plano Plurianual de modo que os objetivos e metas do modelo atual estejam diretamente vinculados aos programas federais⁴ existentes nos ministérios e até na administração indireta, para que, ao haver alinhamento daqueles atributos em nível federativo, governadores e prefeitos possam saber quais programas captar para cumprir o pactuado nos três níveis de governo e para realizar suas prioridades de gestão, evitando o desperdício de recursos públicos.
- e. A reforma do Novo Regime Fiscal, com a inclusão de um fundo de financiamento de ações, programas e projetos voltados à geração de empregos aos moldes da CPMF, sobretudo a infraestrutura, para aquecer a economia e retornar em receitas, inclusive, interfederativamente repartidas. Isso poderia dialogar com aquelas metas e objetivos interfederativos, alterando, complementarmente, a Lei 8.666/93 (lei das licitações) para permitir processos licitatórios regionais ou estaduais para tais empreendimentos.

Outras reformas no NRF poderiam ser:

4 Refere-se ao Catálogo de Programas Federais para os Municípios. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sASF/reunioes/2011/03-05-2011/catalogo-web-de-programas-federais-para-os-municipios.pdf>. Acesso em 1. mai. 2017.

- Criar cláusula de exceção legal da aplicação das regras para situação de emergência, descrevendo-a como níveis elevados de desemprego;
- Criar regra específica de retificação do orçamento no caso de os limites se mostrarem superiores às dotações aprovadas durante a execução;
- Prever o uso de parte das reservas cambiais caso comprovado o aumento da demanda por despesas sociais.

A escassez de fontes em produções científicas deste trabalho advém de uma abordagem feita a partir da observação de experiências-piloto, pulverizadas, que, combinadas com dados econômicos, foi racionalizada, principalmente, numa ideia de estratégia de gestão pública. Por isso mesmo, resta uma “infinita *highway*” na direção do desenvolvimento e aprimoramento das ideias aqui registradas.

Tal estratégia de gestão é orientada pela noção de uma Administração Pública política, onde a técnica se engaja no cumprimento dos objetivos constitucionais e, republicanamente, para efetivar ao máximo a vontade das urnas, num processo permanente e intensivo de inteligência estratégica - em conjunto com a sociedade em geral e pontualmente a cada serviço e política pública, com os *stakeholders* – em que o incrementalismo é gradualmente superado pela “bala de prata”.

Primeiro, para responder aos desafios e impasses conjunturais. Depois, como *modus operandi* estrutural da máquina estatal, que deve ser adaptada a atender com racionalidade ao sentido de urgência da cidadania nesta Era da Ansiedade.

REFERÊNCIAS

G1. **Entenda a atual situação das contas públicas e possíveis medidas**, mai. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/entenda-atual-situacao-das-contas-publicas-e-possiveis-medidas-maio.html>. Acesso em 9 abr.2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desemprego atinge 11,2% em abril e renda real do trabalhador recua 3,3%**, mai. 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1776652-desemprego-nacional-atinge-112-no-trimestre-encerrado-em-abril-diz-ibge.shtml>. Acesso em 9 abr.2017.

THE WORLD BANK. **Brasil: Aspectos Gerais**. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em 10 abr. 2017.

OSTRY, Jonathan D., LOUGANI, Prakash & FURCERI, Davide. **Neoliberalism: Oversold?**, do International Monetary Fund, jun. 2016. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Disponível em http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em 2 abr.2016.

EXTRA. **Especialistas analisam o documento ‘Uma ponte para o futuro’, considerado o programa de governo de Michel Temer**, mai.2016. Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/economia/especia>

listas-analisam-documento-uma-ponte-para-futuro-considerado-programa-de-governo-de-michel-temer-19253499.html. Acesso em 10 abr. 2017.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; ALVES, Gabriel Pimenta. **Democracia e programas de governo: uma análise do documento “Uma Ponte para o Futuro”**. Jota, abr. 2016. Disponível em <http://jota.uol.com.br/democracia-e-programas-de-governo-uma-analise-documento-uma-ponte-para-o-futuro>. Acesso em 9 mai. 2016.

SMETAL. **Crise econômica foi construída, diz Marcio Pochmann**, jun 2015. Disponível em http://www.smetal.org.br/noticias/crise-economica-foi-construida-diz-marcio-pochmann/20150601094742_D_506. Acesso em 8 mar 2016.

REVISTA FÓRUM.. **Marcio Pochmann: houve uma opção pela recessão**, set. 2015. Disponível em <http://www.revistaforum.com.br/2015/09/12/marcio-pochmann-houve-uma-opcao-pela-recessao/>. Acesso em 10 abr. 2017.

UOL. **Temer admite recorrer à CPMF e estabelecer idade mínima em aposentadorias**, jun. 2016. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/06/02/temer-admite-recorrer-a-cpmf-e-estabelecer-idade-minima-em-aposentadorias.htm>. Acesso em 10 abr. 2017

O PROGRESSO. **Brasil tem a 14ª maior carga tributária do mundo**, jun. 2016. Disponível em <http://www.progresso.com.br/caderno-a/economia/brasil-tem-a-14-maior-carga-tributaria-do-mundo>. Acesso em 9 mai. 2016.

RICAM. **Economista Ricardo Amorim aponta risco de nova crise global**, fev/mar. 2011. Disponível em <http://ricamconsultoria.com.br/news/entrevistas/economista-ricardo-amorim-aponta-risco-de-nova-crise-global-032011>. Acesso em 24 abr. 2017.

CARTA CAPITAL. **Imposto sobre grandes fortunas renderia 100 bilhões por ano**, mar. 2015. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/economia/imposto-sobre-grandes-fortunas-renderia-100-bilhoes-por-ano-1096.html>. Acesso em 9 mai. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de Tramitação da PEC 241/2016**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 24 abr. 2017.

COURI, Daniel Veloso; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Orçamento em Discussão n.26, set. 2016. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 set. 2016.

BEMERGUY, Esther.. **Uma visão compartilhada de planejamento**, Vermelho, abr. 2013. Disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/211472-1>. Acesso em 24 abr. 2017.

BRITO, Chico. **Consórcios Públicos, Planejamento Regional e Eficiência na Gestão**. Capítulo 10. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26171. Acesso em 25. abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria-Geral da Presidência da República. **Almanaque do Planejamento para Entender e Participar**, Brasília: MP e SGPR, 2012. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121107_almanaque_do_planejamento.pdf. Acessado em 25. abr. 2017.

GIFE. Accountability em debate: programa internacional promove boas práticas em países emergentes, set. 2014. Disponível em <http://gife.org.br/accountability-em-debate-programa-internacional-promove-boas-praticas-em-paises-emergentes/>. Acessado em 25. abr. 2017.

PORTAL BRASIL. Governo federal recebe da ONU prêmio de excelência no serviço público, jun.2014. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/06/governo-federal-recebe-da-onu-premio-de-excelencia-no-servico-publico>. Acesso em 25 abr. 2017.

ABELINO, Daniel Pitangueira e DOS SANTOS, José Carlos. Controle Social e Transversalidades: Sinais de Participação no Planejamento Governamental Brasileiro. Capítulo 08. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24547. Acesso em 25. abr. 2017