

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



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

Leandro Freitas Couto leandro.couto@gmail.com

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

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

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

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

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

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

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

Introdução

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

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

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

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

O planejamento no período recente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nas palavras dos autores,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As visões em disputa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As perspectivas para o Plano Plurianual 2016-2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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