

Inovação e experimentalismo institucional



Por JOSÉ CELSO CARDOSO JR.*

Uma proposta para remontar o sistema federal de planejamento

Após longo e tormentoso período de intenções autoritárias, negação de direitos e demais atentados à Constituição Federal, mormente o desmonte do Estado, das organizações e políticas públicas federais, chegou ao fim no Brasil o governo Bolsonaro, Guedes e cia. Infelizmente, no entanto, o malogro desse desgoverno não foi apenas eleitoral. Ao fim desse tenebroso período, constata-se, como consequência direta da tentativa de destruição dos aparatos e institucionalidades de Estado, imensa fragilização político-institucional e um quase colapso das condições econômicas e sociais de vida para imensos contingentes populacionais e regiões do país.

Assim, diante desse quadro de terra arrasada é que desafios insanos se colocam para o recém-eleito governo Lula. Para enfrentá-los, praticamente tudo, em âmbito estatal, precisará passar ou por processos profundos e céleres de recriação/reconstrução, ou por processos igualmente profundos e céleres de inovação e experimentalismo institucional.

Dentre esses, refiro-me aqui a - cada vez mais imperiosa - necessidade de se conferir centralidade política e capacidade institucional à função planejamento estratégico governamental, sem o que o próprio processo de governar estará em risco no futuro governo Lula (2023-2026). Apesar de a função planejamento constar dos arranjos institucionais do que passou a ser chamado de centro de governo, destacamos aqui que a centralidade política e a capacidade estatal de planejamento superam o conceito de centro ou núcleo de governo, basicamente, por duas razões.

Mas antes uma explicação rápida acerca do contexto de surgimento e desenvolvimento da ideia de centro de governo. Pode-se dizer ter surgido na década de 1990, um momento de ampla difusão do neoliberalismo como ideologia para o Estado mínimo e como mantra da economia de mercado mundo afora. Porém, diante de seus resultados pífios em termos econômicos e sociais em praticamente todos os países que o aplicaram (sobretudo os da periferia capitalista), integrantes e ideólogos dos países centrais - notadamente os da OCDE - buscaram justificar o fracasso neoliberal apontando a suposta ineficiência do Estado como causa.

Deste modo, inventaram como solução mágica a ideia de centro de governo, na crença - equivocada - de que apenas racionalizando gastos públicos e reduzindo ao mínimo possível a ação estatal, o sistema econômico de livre mercado recuperaria protagonismo e comandaria a recuperação global. Não causa estranheza, portanto, que para a concretização desse ideário as organizações e funções públicas responsáveis pelas contas de governo (tais como os bancos centrais na gestão da moeda e os tesouros nacionais na gestão da dívida) e pelos controles burocráticos do Estado (controle interno de procedimentos e controle externo de contas) tivessem que ser ainda mais empoderadas, compondo o núcleo decisório dos centros de governo.

Nesse desenho institucional, as instâncias de planejamento e gestão seriam claramente subalternas ou subsidiárias. Com isso, ao invés de atacarem as causas dos problemas, claramente decorrentes do modelo econômico neoliberal que produz um regime de financeirização disfuncional da renda e da riqueza, o aumento exorbitante da concentração e das desigualdades econômicas e sociais, o processo já hoje quase irreversível de colapso ambiental planetário e a própria crise das democracias representativas com deslegitimização da política, os arquitetos da ideia de centro de governo buscaram paliativos retóricos com pouca ou nenhuma fundamentação empírica para, novamente na história mundial, acusarem o Estado - seu tamanho e funções - de ineficiente e ineficaz, um espantalho contra o qual todos deveriam atirar suas pedras.

a terra é redonda

Desta maneira, voltando então às duas razões aventadas, a primeira delas deriva precisamente do dito acima. É que, ao contrário da ideia de ativismo presente na tradição e teorias de planejamento governamental, a ideia de centro de governo possui implicitamente uma visão estática ou acomodatícia do processo de governar. A razão principal disso é que, tendo se desenvolvido, conceitualmente, ao longo das últimas duas décadas a partir de estudos e propostas da OCDE, a ideia de centro de governo remete não tanto às transformações necessárias no arranjo central do poder executivo, responsáveis pela coordenação e execução das políticas públicas etc., mas sobretudo a um conjunto de procedimentos de gestão que, aplicados de forma racional (eficiente e eficaz) na interação entre determinados órgãos considerados essenciais ao tal centro de governo, fariam aumentar a capacidade e a qualidade do processo de governar, tanto do ponto de vista da interlocução política, como da coordenação das políticas públicas.

Claro, embora isso não seja pouca coisa, diz quase nada sobre as transformações necessárias na estrutura e modus operandi de governo, tais que disso derivem maior capacidade de governo do ponto de vista político ou da governabilidade, e maior capacidade de realizações do ponto de vista do projeto de desenvolvimento subjacente à eleição de determinado agrupamento político. Daí o caráter estático ou acomodatório que a ideia de centro de governo traz consigo.

Ao invés de concebido como um arranjo institucional dinâmico ou maleável às necessidades do momento situacional do país e do tamanho da ambição transformadora do projeto político vencedor das eleições, o centro de governo, tal qual vem sendo defendido pelos governos brasileiros recentes e por organismos auto interessados como o TCU, a CGU, a STN, a SOF e a própria OCDE, dentre outros, representa mais um modismo gerencialista e um arranjo formal de empoderamento adicional dessas organizações, com baixa capacidade de fato de incrementar a capacidade de governo frente ao mundo de problemas complexos da atualidade.

Por sua vez, a segunda das razões porque o planejamento supera a noção de centro de governo é que, historicamente, foi a função planejamento governamental estratégico que, dotada de centralidade política e capacidade institucional, no Brasil e alhures, conseguiu de fato promover transformações na estrutura de Estado, no arco de políticas públicas, nos métodos e técnicas de governo, em suma, nas dimensões da governabilidade e governança, tais que, com ousadia política e visão de futuro (aliás, dois atributos ausentes da ideia de centro de governo), conseguiu-se promover mudanças estruturais (quantitativas e qualitativas) tanto no processo de governar em si, como mais importante, nos parâmetros econômicos, territoriais e nas condições sociais de segmentos imensos de população.

Em outras palavras: enquanto a visão de centro de governo está dotada de natureza estática e presa às dimensões de curto/médio prazo e da eficiência econômica dos atos de governo, a visão de planejamento estratégico está associada a uma função intrínseca/indelegável de governo que é teórica e historicamente dinâmica, voltada ao processo de construção de capacidades estatais para a transformação econômica, territorial e social do país, confundindo-se ela própria com parte inescapável do próprio processo de governar.

Em função disso, entendemos planejamento como um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, planejamento é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo tecnopolítico - contínuo, coletivo e cumulativo - por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo.

Neste sentido, é possível listar sete dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental - e, por conseguinte, o da participação social e o da gestão pública - em processos de governo de alta complexidade, visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

(1) Centralidade política: implica em dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico. Trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

(2) Temporalidade e direcionalidade: o planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das

a terra é redonda

diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo instrumento de planejamento. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos, dos pontos de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao plano, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso.

As subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso. Ademais, é fundamental que, ainda que com temporalidades distintas, seja garantida coerência entre os diferentes instrumentos, a partir de uma direcionalidade estratégica, considerando elementos comuns ou de diálogo entre eles. Deve haver uma visão única, construída a partir de várias perspectivas, que norteie os diferentes planos setoriais e diretrizes que embasem os diferentes planos territoriais, regionais ou locais.

(3) Articulação e coordenação: Para além da coerência na direcionalidade dos planos, é preciso despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação também nas estratégias de implementação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros.

O trabalho de articulação institucional e de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis.

(4) Participação social: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar - e mesmo contar com - certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar.

Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de - sempre que possível - todos os atores pertencentes à arena em questão. Seu envolvimento deve abranger inclusive as atividades de monitoramento e avaliação, de modo a assegurar a participação em todas as etapas cruciais para o planejamento e contar com arranjos que permitam o aprimoramento contínuo das políticas públicas de forma transparente, com participação ativa, mantendo alto os níveis de confiança e suporte dos atores sociais às ações planejadas.

(5) Dimensão territorial: introduzir a dimensão territorial no planejamento implica em considerá-lo elemento intrínseco ao desenho das políticas públicas, considerando suas especificidades, demandas e potencialidades, indo além das soluções de prateleira e ofertas de balcão. Além disso, significa considerar o território como plataforma de integração das políticas públicas, o que converge com a perspectiva de coordenação multisectorial.

Além disso, é um forte canal de promoção da participação social, dado que o território é um elemento concreto e vivo onde se realizam as relações sociais. Ademais, o território, como sujeito central e, ao mesmo tempo objeto próprio da estratégia de desenvolvimento em perspectiva multi-escalar, é suscetível às mediações das diferentes temporalidades do planejamento, dado que exige o longo prazo para a realização completa da estratégia, enquanto exige o curto prazo para o equacionamento das demandas urgentes.

(6) Mudanças efetivas da realidade: é preciso que a implementação, a gestão das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderão, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI. Importam os resultados da ação pública, referenciados em políticas bem desenhadas, adequadamente financiadas, monitoradas e avaliadas com a frequência necessária a cada caso.

(7) Integração entre os instrumentos e processos de planejamento e orçamentação: o exercício cotidiano de planejamento e

a terra é redonda

sua tradução em planos gerais, setoriais ou territoriais, precisa estar intimamente ligado aos processos orçamentários, não apenas na elaboração, mas envolver diálogo e articulação federativa e política entre os Poderes na discussão do orçamento no Congresso Nacional. Nos anos recentes, o parlamento adquiriu centralidade no processo orçamentário no Brasil, dado o peso das emendas impositivas (RP 6 e RP 7) e a dimensão das emendas de relator (RP 9).

É importante rever o processo orçamentário de modo que permita reagir aos insumos do planejamento e da gestão, recuperando inclusive a capacidade de influenciar as escolhas parlamentares. Da mesma forma, os processos de monitoramento e avaliação, buscando assegurar a direcionalidade e qualidade do gasto público devem influenciar o processo alocativo. Por fim, os mecanismos de participação social devem ser múltiplos, alcançando, direta e/ou indiretamente, a orçamentação. Assim, os instrumentos e processos devem ser pensados de forma integrada, como parte de um mesmo processo de governança orçamentária, regidos pela direcionalidade mais ampla do planejamento.

Em assim sendo, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República, com uma configuração aproximada ao que segue na figura 1 em anexo.

Nestes termos, o aqui apresentado dá vazão a uma comprometida vontade de ver o governo galgar estágios superiores de direcionalidade e eficácia global. Acreditamos que o momento é oportuno, que é no período de transição entre governos que os projetos de mudança encontram ambiente mais propício para obterem a consideração dos dirigentes.

Reforça-se, desse modo, a própria oportunidade das mudanças, ao mesmo tempo em que é propiciada a introdução progressiva de melhorias no funcionamento do sistema.

Que venha 2023!

Anexos

a terra é redonda

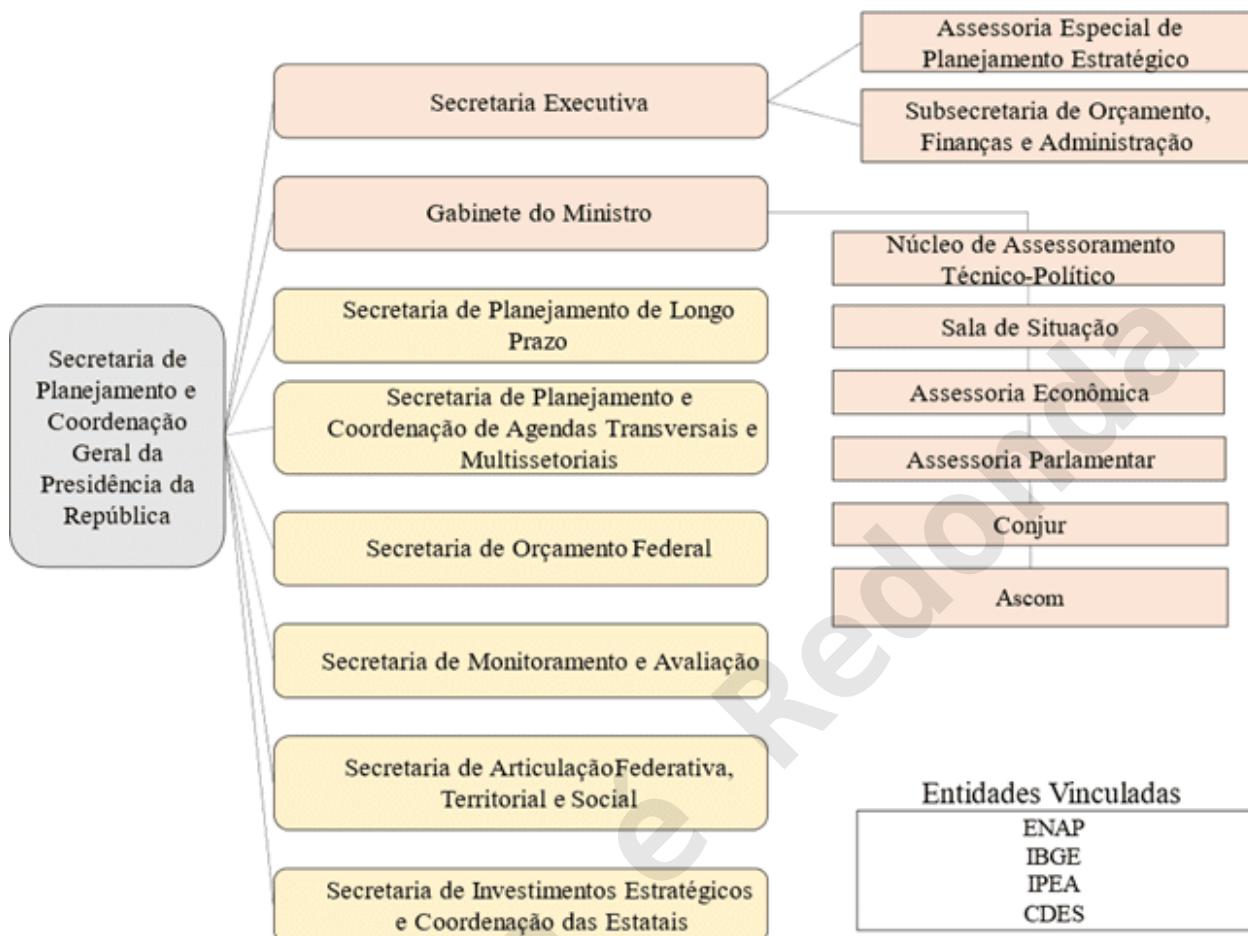


Figura 1: Proposta de Estrutura Organizacional da Secretaria Especial de Planejamento e Coordenação Geral no âmbito da Presidência da República Federativa do Brasil.

Em contrapartida a essa reestruturação, um Ministério da Gestão Pública e Reforma do Estado seria organizado, absorvendo as atribuições de inovação e gestão pública, relações e condições de trabalho no setor público, modernização tecnológica e governo digital, gestão do patrimônio e articulação e apoio às unidades da federação.

a terra é redonda

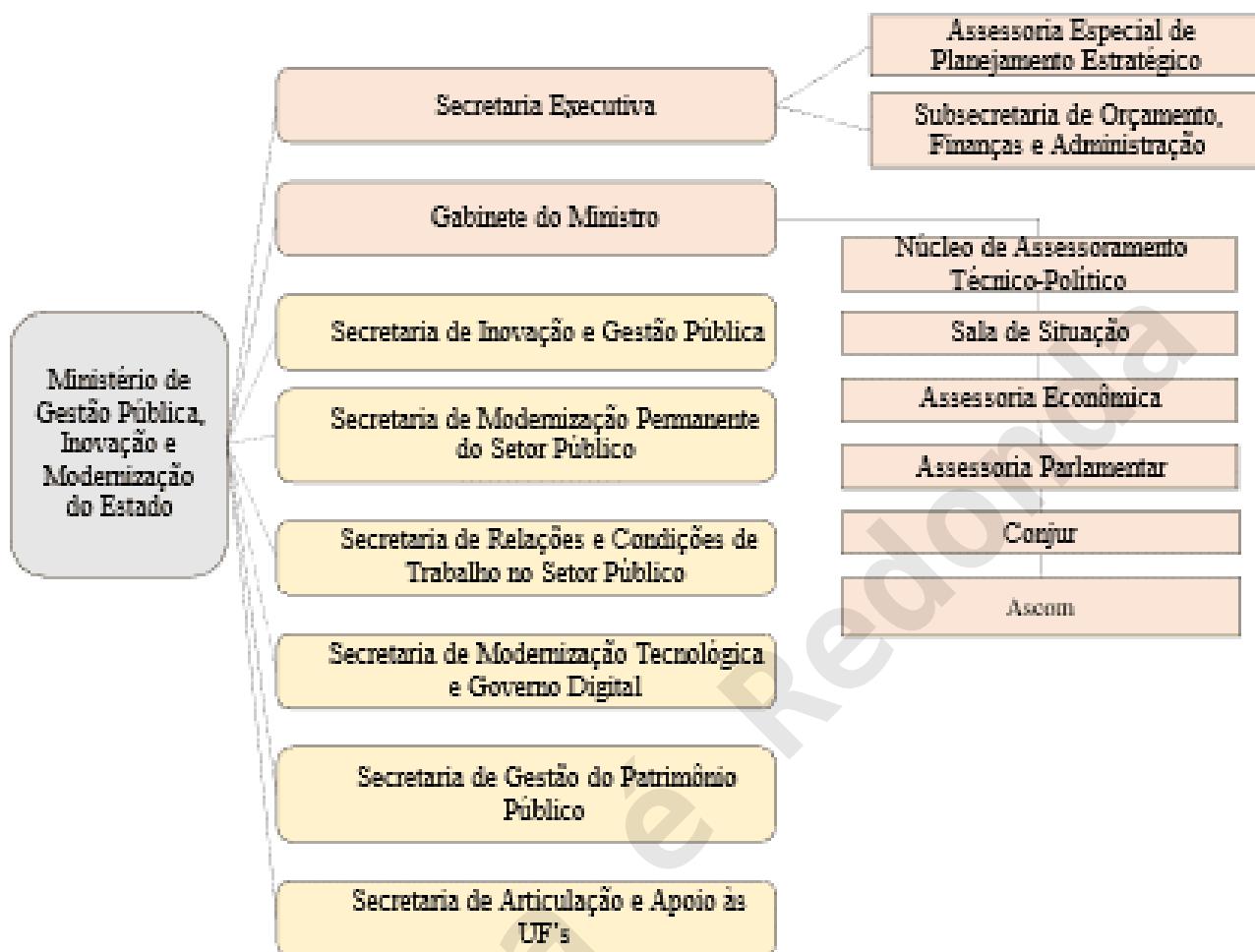


Figura 2: Proposta de Estrutura Organizacional do Ministério da Gestão Pública, Inovação e Modernização do Estado.

***José Celso Cardoso Jr.**, doutor em economia pela Unicamp, é servidor público federal no Ipea e atual presidente da Afipea-Sindical.

**O site A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.
Ajude-nos a manter esta ideia.
[Clique aqui e veja como](#)**