

PALESTRA

Planejamento governamental e gestão pública A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil

Professor: José Celso Cardoso Junior

02 de fevereiro de 2012



A REINVENÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: inconsistências do modelo atual e necessidades-possibilidades a futuro

José Celso Cardoso Jr.

APO, 02 de fevereiro de 2012

* Palestra originalmente apresentada na SEP-UFU em 23 de junho de 2011

Diálogos para o Desenvolvimento (volume 4): condições e possibilidades para a reinvenção do planejamento governamental no Brasil.

PARTE I - Dimensão Histórica e Aprendizado Institucional

Cap. 1 – Jorge Leiva - Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina.

Cap. 2 – Fernando Rezende - Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil.

Cap. 3 – Valdir Melo - Planos nacionais de desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro.

Cap. 4 – Alfredo Costa-Filho - O Estado-Nação e a construção do futuro: novas bases para o planejamento governamental de longo prazo no Brasil.

Diálogos para o Desenvolvimento (volume 4): condições e possibilidades para a reinvenção do planejamento governamental no Brasil.

PARTE II - Contemporaneidade, Desafios e Apostas para o Futuro

Cap. 5 – Eugênio Andrade dos Santos - Planejamento governamental no Brasil contemporâneo: elementos para a reorganização do PPA 2012-2015.

Cap. 6 – José Celso Cardoso Jr. & Denis Maracci - Crescimento econômico e Planejamento Governamental no Brasil: evidências e possibilidades do ciclo recente.

Cap. 7 – José Celso Cardoso Jr & Franco de Matos - Elementos para a Montagem de um SFPG no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009.

Cap. 8 – José Celso Cardoso Jr. – O Estado Brasileiro e o Desenvolvimento Nacional: novos apontamentos para velhas questões.

Planejamento e Desenvolvimento

1945-1979

1980-2007

2008- ?

Auge

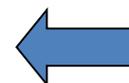
Declínio

Retomada?



Principais características do planejamento no Brasil

Tipos de Planos	Principais Características
Planos Setoriais e de Metas: Plano SALTE, Plano de METAS JK, Plano Trienal (CF).	Planejamento burocrático, discricionário, vertical, de médio a longo-prazo.
Planos Nacionais de Desenvolvimento: Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), PND's ao longo dos anos 70.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical, de médio a longo-prazo.
Planos de Estabilização Monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990), Plano Real (1994).	Planejamento de curto-prazo, focalizado / conjuntural, vertical.
Planos Pluri-Anuais (PPA's): PPA 1991/1995, PPA 1996/1999, PPA 2000/2003, PPA 2004/2007, PPA 2008/2011).	Planejamento de médio-prazo, amplo / abrangente, transição vertical-horizontal.



PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

COMPLEXIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DIMENSÕES / QUALIFICATIVOS / PROBLEMÁTICAS

ANOS 50/60: DESENVOLVIMENTO = CRESCIMENTO (industrialização)

ANOS 60/70 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA

ANOS 70/80 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL

ANOS 80/90 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL

**ANOS 90/00 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL +
SOBERANIA EXTERNA**

**ANOS 2000 ?? = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL
+ SOBERANIA + ÉTICA DO DESENVOLVIMENTO**

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

A família dos PPAs organiza-se sob dois princípios norteadores:

- ideia de processo contínuo e incremental: fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre que executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo antecessor.
- ideia de junção orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): dois instrumentos importantes para materializar a junção *plano-orçamento* são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

Principal mérito: tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade.

Principal problema: ao se reduzir o horizonte de ação do planejamento para o curto/médio prazo, *condicionando-o, simultaneamente*, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação operacional cotidiana do Estado. A função planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se aquelas o tem, não é nem fácil nem rápido identificar. Orçamentação e orçamento, antes variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

- O **problema** ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial de crise do Estado nacional, pois:
- A crise do Estado (entre 1980 e 2000) representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, includente e sustentável no país;
 - A crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do BACEN, RFB, STN e SOF, hierarquizando-se, a partir desses órgãos, os recursos (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos, etc) e as possibilidades de êxito das demais políticas públicas.

ANOS 1990

CONTEXTO IDEOLÓGICO

Estado Mínimo; Incrementalismo;
Desnecessidade de Planejamento; Não
Discricionariedade; Gerencialismo.

LÓGICA FISCALISTA

Orçamento precede e condiciona a ação estatal; o Planejamento se converte em função cotidiana "menor" esvaziada de sentido e conteúdo político estratégico, mero apêndice da gestão.

ANOS 2000

RETOMADA DO PLANEJAMENTO

(Setorial, Mirando o Investimento)
Visa a romper o incrementalismo do PPA, reintroduzir a ideia de transformação finalística de estruturas sociais e econômicas.

Planejamento: é ele que precede e orienta a ação; precede e orienta o orçamento.

I → S

Busca libertar a Ação do Estado tanto do incrementalismo subjacente ao PPA, como da lógica fiscalista que aprisiona o investimento.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Esta fase/movimento de recuperação / retomada do planejamento governamental se dá motivada pelo ciclo de crescimento econômico recente (e não o contrário), em contexto/ambiente tanto político interno como econômico internacional favoráveis. Deste fato derivam três características :
 - i) isso se deu pelos setores;
 - ii) com ênfase em alternativas para destravar o investimento produtivo; e
 - iii) como forma de romper ou contrabalançar o incrementalismo inerente à lógica dos PPAs.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Entre o PPA 2004/2007 e o PPA 2008/2011 – houve uma mudança clara no teor dos documentos, que foram deixando de ser grandes (e em geral bons) diagnósticos gerais para assumirem um caráter mais concreto ou pragmático, objetivado em proposições de políticas (muitas vezes bastante específicas) e geralmente também em metas (muitas vezes mensuráveis etc).

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Os documentos pesquisados conformam um leque amplo de áreas de atuação do Estado na quadratura atual de desenvolvimento do país, de modo que agendas para além do econômico (tais como agenda ambiental, social, regional etc.) comparecem com seus próprios documentos oficiais, dando mostras da amplitude e complexidade do desenvolvimento hoje.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Para a montagem do PPA 2012/2015: o governo atual parte de uma base muito mais favorável do que os dois mandatos Lula, isso do ponto de vista tanto da trajetória concreta herdada da economia e do social etc., quanto da existência já de largos e bons diagnósticos setoriais e compêndio de diretrizes “concretas” de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO
SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS MACROECONÔMICAS	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	<p>.2003: Minfaz Política macro e reformas estruturais.</p> <p>.2004: Minfaz Reformas micro e crescimento econômico de longo prazo.</p>	<p>. Regime macroeconômico estável: metas de inflação + austeridade fiscal.</p> <p>. Expansão pelo mercado de consumo de massas: circuito produtividade – salários.</p> <hr/> <p>. Mercado de crédito, sistema financeiro, qualidade da tributação, custo Brasil, segurança jurídica, ambiente de negócios.</p>
PPA 2008/2011	<p>.2008: Minfaz A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.</p>	<p>. Conservadorismo do arranjo macro (tripé câmbio valorizado, juros altos e superávit primário = metas de inflação) compensado por cenário externo favorável (abundância de divisas) + política de crédito e gastos públicos pró-crescimento e pró-redistribuição de renda.</p>

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO
SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E PRODUTIVO, INFRAESTRUTURA, TERRITÓRIO E LOGÍSTICA	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
<p>PPA 2004/2007</p>	<p>.2003: MDIC Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). .2007: Presi/Br Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1). .2007: Min. Integração Nac. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).</p>	<p>. Inovação e tecnologia; Inserção externa; Modernização industrial; Capacidade e escala produtiva; opções estratégicas (semicondutores, softwares, fármacos, bens de capital).</p> <hr/> <p>. Logística de transporte; Energia; Infraestrutura social e urbana.</p>
<p>PPA 2008/2011</p>	<p>.2008: MDIC Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). .2010: PRESI/BR Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2).</p>	<p>. Ampliação e diversificação do investimento fixo (FBKF); das exportações; do gasto privado em P&D; e das PMES.</p> <hr/> <p>. PAC-2: cidade melhor; comunidade cidadã; minha casa, minha vida; água e luz para todos; transportes; energia.</p>

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	.2004: MinCid Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política Nacional de Habitação (PNDU/PNH).	. Integração urbana de assentamentos precários; urbanização; regularização fundiária; provisão de habitação; e integração da PNH à PNDU.
PPA 2008/2011	.2009: MinCid Programa Minha Casa, Minha Vida (PAC-2 / MCMV).	. Construção de 1 milhão de casas para famílias de baixa renda e geração de emprego e renda pelo aumento dos investimentos em construção civil e infraestrutura.

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO
SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	<p>.2003: MDS Programa Fome Zero e Programa Bolsa-Família (PBF).</p> <p>.Relatórios ODM / Brasil.</p>	<p>. Integração de políticas / ações ministerialmente dispersas, nos campos da produção, precificação e distribuição de alimentos (PFZ); e no campo das transferências monetárias de renda (PBF).</p> <hr/> <p>. Acompanhamento dos Objetivos e Metas para o Desenvolvimento do Milênio / PNUD em áreas como: pobreza extrema e fome; educação primária; igualdade de gênero; mortalidade infantil; saúde materna; combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças; sustentabilidade ambiental; governança global.</p>
PPA 2008/2011	<p>.2007: MEC Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE).</p> <p>.2008: Presi/BR Agenda Social.</p> <p>.2010: PNDH-3</p>	<p>. Visão sistêmica da educação (territorialidade, desempenho escolar, regime de colaboração, responsabilização, mobilização social).</p> <hr/> <p>. Articulação de políticas ministerialmente dispersas: Programa Mais Saúde, PDE, Pontos de Cultura, Projovem, Registro Civil, Pronasci.</p>

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL, ENERGIA E MEIO- AMBIENTE	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	.2004: PRESI/BR Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) – biocombustíveis e mudanças climáticas.	. Biocombustíveis (biodiesel e etanol) = f (disponibilidade de terras, clima, tecnologia agrônômica) + mudanças climáticas.
PPA 2008/2011	.2008: MinDef Estratégia Nacional de Defesa (END). .2009: EPE/MME Plano Decenal de Expansão de Energia (PNEE 2008 / 2017). .2010: MME Plano Nacional de Mineração 2030	. Reorganização das FFAA; Reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e Política de composição dos efetivos das FFAA. <hr data-bbox="1025 1082 1881 1088"/> . Expansão da capacidade de oferta energética com diversificação e otimização de fontes.

PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO
SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS
PPA 2004/2007	<p>.2004: MPOG / PRESI-BR PPA 2004/2007: Brasil de Todos – participação e inclusão.</p>
PPA 2008/2011	<p>.2007: MPOG / PRESI-BR PPA 2008/2011: Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade.</p> <p>.2008: MPOG / CGEE-MCT Estudo da Dimensão Territorial do PPA.</p> <p>.2009; 2010; 2011; etc.: IPEA / SAE Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas.</p> <p>.2010: BNDES / MDIC Perspectivas do Investimento no Brasil</p> <p>.2010: IPEA / SAE Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro – inserção internacional soberana; macroeconomia para o desenvolvimento; infraestrutura econômica, social e urbana; estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; sustentabilidade ambiental; proteção social, direitos e oportunidades; Estado, instituições e democracia.</p> <p>.2010: SAE / IPEA / Ministérios... Plano Brasil-2022.</p>

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- Fragilidades intrínsecas permanecem sendo:
 - Baixa visão estratégica global / visão de futuro: não se vislumbra superação nem rápida nem fácil para armadilhas do arranjo macroeconômico dominante (juros altos, câmbio valorizado e gastos públicos sob permanente ameaça);
 - Baixa capacidade de coordenação geral das (diversas e bem-vindas) iniciativas setoriais / empresariais estatais: padrão de financiamento de longo prazo continua estatal-dependente;
 - Baixo teor prospectivo / propositivo;
 - Baixo teor democrático / participativo.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

- O atual governo pode ter êxito na (re)organização e implementação de um novo e promissor ciclo de planejamento (PPA 2012/2015), ancorado em ao menos 5 atributos necessários ou desejáveis (todos difíceis mas institucionalmente possíveis), a saber:
 - Forte conteúdo político-estratégico / visão de futuro;
 - Forte capacidade de articulação e de coordenação institucional (visando a potencialização da gestão e das políticas públicas);
 - Fortes conteúdos prospectivos e propositivos;
 - Fortes componentes democrático-participativos;
 - Fortes conteúdos éticos: princípios da República e da Democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e sua ação.