

# Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público — do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico

Jackson De Toni

*Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), Técnico em Planejamento da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.*

## Resumo

*A crise do planejamento tradicional confunde-se com a própria crise do Estado. A baixa capacidade de enfrentar problemas acaba desvalorizando o sistema democrático e o controle social. As questões urgentes tomam o lugar das questões estratégicas na agenda dos dirigentes. As próprias práticas partidárias de setores populares, carentes de gerência política criativa e de descentralização democrática, são mecanicamente transferidas e reproduzidas nas organizações públicas. A dinâmica de curto prazo substitui a agenda dos problemas de estrutura por questões de conjuntura, e o planejamento é confinado no espaço das academias e das teses. A experiência do Orçamento Participativo, mecanismo de descentralização do debate sobre a peça orçamentária, tal como está sendo implementada na cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul, é um bom exemplo. Entretanto o processo de crescente participação popular que o Orçamento Participativo coloca em marcha sinaliza novos desafios para a gestão democrática do Estado. A tarefa de “criar consciência de governo na população”, para que as necessidades sejam organizadas em demandas e os movimentos em atores sociais organizados, aponta para novos problemas, teóricos e gerenciais. O Planejamento Estratégico Participativo, intensivo em gestão, organizado de forma participativa, não normativo, capaz de recuperar a capacidade de governo e ancorado na legitimidade dos processos participativos, pode indicar o caminho para a superação desses obstáculos.*

## Palavras-chave

**Planejamento público; capacidade de governo; administração pública.**

## Abstract

*The crisis of the traditional planning of economical inclination gets confused with the own crisis of the State. The low capacity to face problems ends up depreciating the democratic system and the social control. The urgent questions take place of the strategic subjects in the leaders' calendar. The own practices of popular sections, lacking of creative political management and of democratic decentralization, they are transferred mechanically and reproduced in the public organizations. The dynamics of short period substitutes the calendar of the structural problems for conjuncture questions and the planning was confined in the space of the academies. A methodological alternative appears in the Strategic Participatory Planning, intensive in administration, resultant in larger government ability; and managerial effectiveness, capable to recover government's capacity and anchored in the legitimacy of the participatory processes.*

**Os originais deste artigo foram recebidos  
por esta Editoria em 25.04.02.**

## Introdução

A tradição patrimonialista do Estado brasileiro engendrou uma cultura de planejamento no setor público marcada pelo domínio normativo da ciência econômica. A conjuntura dos anos 80 apresentou elementos significativos de questionamento dessa prática teórica, enquanto a crise fiscal limitava o uso e a eficácia dos instrumentos da política econômica, a crise de representação agia questionando a legitimidade e o protagonismo dos planos e dos projetos de corte estatal ou com o viés conservador do sistema político, ainda numa transição democrática inconclusa. Na primeira parte deste texto, objetiva-se descrever criticamente os limites do processo de planejamento público, entendido como planejamento das políticas econômicas, e sua influência por efeito-demonstração na cultura de planejamento das demais políticas públicas. Na segunda parte, o texto organiza-se a partir de duas direções. Uma primeira aponta os paradigmas de um planejamento público de novo tipo, intensivo em gestão, incorporando, endogenamente, a dimensão política na produção de projetos e programas públicos. O outro objetivo do texto é sinalizar a possibilidade metodológica de inovação no paradigma de planejamento público, através da qualificação e do aprimoramento dos processos massivos de debate orçamentário conhecidos como Orçamento Participativo (OP), assim como são desenvolvidos por diversas administrações públicas municipais e estaduais.

## A experiência brasileira recente

A Revolução de 30 colocou o planejamento como função pública “moderna”. Do próprio movimento, consolidou-se a idéia, entre as elites, do conceito de Estado como o único ente capaz de superar os particularismos de uma sociedade desagregada, subdesenvolvida e marginalizada. Porém, desde então, o regime resultante não foi o democrático, o Estado assumiu feições bonapartistas, constituído num complexo e sutil mecanismo político e social de controle sobre as massas emergentes. Essas duas características, a **bifrontalidade** e a **sedimentação passiva**, foram construídas desde as reformas da Revolução de 30 e perduram como marcas genéticas do Estado brasileiro (Nogueira, 1998).

Foi no contexto do pós-guerra, entretanto, que o planejamento se consolidou como um procedimento comum de governo, uma prática universalmente aceita, vinculada à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública. O planejamento como organizador da ação pública nasce, assim, da necessidade permanente de suporte e estímulo à atividade econômica privada. A solução de problemas, tais como o estímulo aos setores econômicos,

a formalização do mercado de fatores de produção no País ou o controle das relações sociais de produção, já constituía tema de debate no Governo Campos Salles (1898-1902).

Conforme Ianni (1986), a trajetória do desenvolvimento brasileiro sempre esteve submetida a duas grandes macrotendências: a crescente participação estatal na economia e uma política econômica planejada ou voltada para objetivos de estabilização macroeconômica. Nas estratégias gerais de construção de um modelo de desenvolvimento para o País, o conceito de planejamento sempre foi associado ao de organização e disputa das relações de poder, por dentro e por fora do Estado. Desse período histórico anterior ao fim dos governos militares, os maiores processos de planejamento estatal são caracterizados pelos planos de viés tipicamente macroeconômico, com objetivos centrados no desenvolvimento e, mais recentemente, na estabilização monetária e fiscal.<sup>1</sup>

No período que vai do pós-guerra até o fim do regime militar, com certeza o processo mais significativo de planejamento estatal foi a elaboração do **Plano de Metas (1956-1961)** no Governo Kubitschek. Pelo menos três fatores fizeram desse processo um ponto notável: (a) estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação; (b) amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional; e (c) acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos. Segundo Nunes (1999), o Governo JK foi um governo notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante todo o mandato que começava no PTB de João Goulart e no controle do Ministério do Trabalho, passando pelo PSD dele mesmo, com fortes vínculos rurais, até o apoio parlamentar da UDN. Essa estratégia política flexível, por vezes dúbia, apoiada na fragilidade da estrutura partidária, garantiu viabilidade para o plano.

JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à Administração Direta, com base na avaliação de que executar uma reforma administrativa seria custoso demais (Lafer, 1997). A capacidade de governo repousava, basicamente, na natureza ágil e flexível da estrutura administrativa (as "ilhas de eficácia"), na autonomia financeira e orçamentária dos órgãos envolvidos na execução das metas setoriais e na neutralização da interferência parlamentar no processo<sup>2</sup>. Nos anos 80 e 90, o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano

<sup>1</sup> Alguns exemplos são o Plano SALTE (1948), o Plano Trienal (1963) e os PNDs (1972 e 1974).

<sup>2</sup> Nunes (1999) denomina de "insulamento burocrático" o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra as interferências externas (dos atores políticos, por exemplo). A informação é supervalorizada, o ambiente de trabalho é complexo, e a "arena" de disputas e acesso das demandas populares é controlada. O insulamento burocrático associado ao "universalismo de procedimentos" seriam o contrapeso para outras duas "gramáticas" do Estado brasileiro, o clientelismo e o corporativismo.

Verão (1989), o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994) foram notabilizados muito mais por representarem medidas fiscais e monetárias-cambiais de combate imediato à inflação — com metas quantitativas mais ou menos definidas — do que profundos processos de planejamento econômico, onde o foco central poderia ser a (re)construção de medidas estruturantes de um modelo econômico ou de um projeto alternativo de nação.

Segundo Garcia (2000), os anos de autoritarismo e economicismo deixaram marcas profundas inclusive na Constituição Federal de 1988:

“(...) A Constituinte (...) não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas (...) mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância; com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista” (Garcia, 2000, p. 8).

As sínteses possíveis, que resumem a construção do planejamento como procedimento público até a transição para a democracia nos anos 80, podem ser apresentadas nos seguintes pontos:

- a) o planejamento é subordinado a uma ótica reducionista, do ponto de vista teórico, que o limita ao manejo e à operação de ferramentas de organização estatal e/ou de regulação de mercados privados ou setores sob concessão federal ou estadual;
- b) o viés econômico-normativo praticamente organiza todo o processo de planejamento. Apesar da ampliação das funções do IPEA, nos anos 80, e da criação da Secretaria de Planejamento e Coordenação, vinculada diretamente ao centro político do Governo Federal (Presidência da República), o tema permanece fortemente vinculado à racionalidade econômica e corporativamente atrelado ao quadro e às carreiras dos profissionais de economia;
- c) o planejamento no setor público, como de resto as demais políticas públicas, tem a marca genética da exclusão, da não-participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins. A nossa cultura política impregnada de golpismos e práticas autoritárias, que se expressam na cidadania restringida e regulada, na fragmentação do aparelho de Estado e no enorme fosso que separa a sociedade civil da

sociedade política, fez das práticas de planejamento reduto inatingível aos grupos organizados ou aos simples cidadãos.<sup>3</sup>

## O planejamento público no cenário atual

As principais características do funcionamento estatal no regime militar deixavam de atender às novas demandas sociais: centralidade excessiva, pouca capacidade gerencial, ineficiência na prestação de serviços, ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, corrupção, burocracias “feudalizando” setores públicos, etc. O padrão de reforma do Estado, nesse período, foi caracterizado pelo “reformismo reducionista e quantitativo” (Nogueira, 1998), centrado na redução de cargos, normas, salários, competências e no formalismo de suas medidas, quase todas sem resultados práticos ou permanência institucional. Temas como o planejamento público ou a política de recursos humanos foram relegados à margem da agenda de debates.

Entretanto a saída para a “crise do Estado” não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do controle democrático ou, talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os “segredos” do Estado para amplas parcelas da população. Ao contrário, a primeira saída hegemônica foi jogar a favor da corrente. As elites dirigentes do País optaram pela via da globalização sem condicionamentos, da internacionalização maior da economia e da destruição definitiva do que ainda restara da antiga capacidade estatal de planejamento, coordenação ou indução do desenvolvimento. Mais uma vez, nas palavras precisas de Nogueira (1998, p. 155):

“(...) à crise do Estado no Brasil tinha raízes, era de longa duração e só poderia ser enfrentada a partir de múltiplas operações políticas e societais, fundadas sobre consensos progressivamente consolidados. Tratava-se, portanto, de pôr em curso iniciativas direcionadas para recuperar a capacidade de **coordenação e planejamento do Estado** para o que seria necessário tanto uma reforma da administração — de modo a adequar o aparato estatal ao imperativo de plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte efetivo aos atos de governo — quanto, acima de tudo, uma

---

<sup>3</sup> Uma tentativa de mudança e inovação metodológica no planejamento (urbano) pode ser encontrada no Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), originado da experiência de Barcelona (1988) e divulgado pelo Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), criado em 1993. Ele incorpora a idéia da abordagem sistêmica, da negociação com atores sociais, da participação e de categorias de planejamento mais modernas: o *marketing* urbano, a atração de investimentos, o empreendedorismo urbano, a participação, as redes locais, etc.

reforma do Estado, de modo a passar em revista as práticas, as funções e as instituições políticas, bem como as relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade. Em outros termos, a questão era política; dizia respeito à democracia, à criação de grandes consensos nacionais, à participação da cidadania, não apenas a um mero enxugamento administrativo”.

O País passou pelo processo de *impeachment*, ultrapassou a “década perdida”, e uma nova hegemonia foi estabelecida. Apesar de estabelecer as diferenças na linguagem e nas intenções com o receituário neoliberal, a nova administração persegue os mesmos objetivos. Busca, pragmaticamente, transferir competências para o setor privado ou o terceiro setor, reduzir o déficit público, mesmo que às custas da precarização dos serviços, e subordinar a reforma do Estado e da administração pública ao cumprimento das metas fiscais contratadas com o FMI.

Na incapacidade de (re)construir um novo projeto estratégico de desenvolvimento nacional, substituído pela manutenção da estabilidade monetária no curto prazo, com a desconstrução da capacidade de intervenção do Estado, num contexto de vulnerabilidade externa e aderência aos ritmos da globalização, restou ao planejamento quase uma função ritual e formalizada, menos que indicativa ou regulatória. Esse cenário foi sinalizado na esfera nacional nos últimos lampejos do planejamento público restrito à elaboração do Plano Plurianual (PPA), dispositivo previsto pela Carta de 1988.<sup>4</sup> O primeiro PPA (1991-95) foi tão ineficaz quanto emblemático do estágio final do planejamento na esfera pública, pois 94,6% dos investimentos foram paralisados durante o Plano (Garcia, 2000). O segundo PPA (1996-99), segundo o mesmo autor, “(...) alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo” (Garcia, 2000, p. 14), quando somente 20% dos programas atingem mais de 90% da execução.

Alguns fatores conjunturais fizeram da elaboração do terceiro Plano Plurianual da União (2000-03) um momento qualitativamente diferenciado.<sup>5</sup> As causas da renovação metodológica positiva podem ser identificadas nos seguintes fatores: (a) a formação do grupo de trabalho no Ministério do

---

<sup>4</sup> Os precedentes do PPA podem ser encontrados no Orçamento Plurianual de Investimentos (Lei 4.320/64 e Constituição de 1967), que vigorou até que a inflação, nos anos 80, neutralizasse qualquer capacidade de orientação e integração entre plano e orçamento público. O PPA, o maior instrumento de planejamento governamental, previsto pela Constituição Federal (artigos 195 a 167), prevê diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para despesas relativas aos programas de duração continuada e trabalha com prazo de quatro anos.

<sup>5</sup> Pode-se consultar, para maiores detalhes, **Manual de Elaboração e Gestão e Procedimento para Elaboração de Programas** (1999).

Planejamento (MP), em 1997, mais amplo e representativo, envolvendo entidades não governamentais, como a Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); (b) a experiência recente do Executivo Federal de melhoria da eficácia gerencial com o programa Brasil em Ação em 1996 (que pinçou 42 projetos especiais do PPA anterior); (c) uma conjuntura de estabilidade monetária favorecendo o uso gerencial do orçamento e da contabilidade pública num governo que já acumulava quatro anos de mandato; e — fator fundamental — (d) o uso de técnicas mais potentes e modernas de planejamento estratégico no setor público.

Dentre as principais modificações conceituais e operacionais, podemos listar: (a) a categoria “programa” foi considerada o elo de vinculação entre plano e orçamento; (b) o desenho de programas a partir da identificação de problemas; (c) o aprofundamento da natureza gerencial do planejamento — simplificação da taxionomia orçamentária, flexibilidade na classificação funcional-programática, uso da categoria “função” e “subfunção”, definindo políticas governamentais —; e (d) identificação de produtos e metas por projetos e ações, com indicadores e gerentes específicos por programa.<sup>6</sup>

Além disso, na preparação do PPA, foi produzido um estudo denominado **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento** (parceria entre o MP e o BNDES) com o objetivo de orientar o planejamento estratégico federal. O objetivo desse estudo era produzir um grande portfólio para investimentos públicos e privados (obras estruturantes no valor de US\$ 317 bilhões) em cinco grandes eixos (regiões de planejamento) nos quais o País foi dividido. Os eixos foram definidos com base no critério da acessibilidade (rede viária atual e potencial) e na presença de atividades econômicas marcantes. A inovação foi o uso de uma lógica de maior integração das economias regionais, ainda que o produto final tenha sido pouco debatido com estados da Federação e que tenha permanecido intacta a visão privatista.<sup>7</sup> O terceiro PPA nacional previu a execução de 365 programas, com gastos totais de R\$ 1,11 bilhão em quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO<sup>8</sup>, teria o papel, nesse arranjo institucional, de mediação entre a estratégia mais genérica do PPA e os

<sup>6</sup> Coutinho Garcia (2000), apesar de elogiar os avanços obtidos, aponta algumas falhas desse processo: condicionamento negativo do inventário de obras preexistentes no início da elaboração do PPA, indefinição sobre o conceito de “problema”, viés fiscalista ao condicionar as dotações iniciais à média das executadas em anos anteriores, não-apropriação específica das despesas administrativas às atividades-fins e problemas no uso de indicadores.

<sup>7</sup> Para uma descrição maior da problemática espaço-regional envolvida no estudo, consultar o artigo de Bianca Nasser (2000).

<sup>8</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que estabelece as metas e as prioridades da administração, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

orçamentos anuais. Estes passariam a ter maior vinculação com o planejamento governamental. Em síntese, apesar do avanço metodológico e conceitual dos instrumentos de planejamento federal, a ausência de modificações profundas nas relações políticas internas e a permanência das práticas de gestão tradicionais, com a permanência do desenho organizacional normativo, acabam por neutralizar os resultados teoricamente superiores.

## Buscando um novo desenho para o planejamento de governo

No senso comum, a palavra “planejamento” está associada a alguns conceitos pejorativos sobre a atividade do planejamento ou sobre o papel dos planejadores. Mesmo em empresas privadas, o planejamento é visto como um processo abstrato dissociado da ação.<sup>9</sup> No setor público, a tradição do planejamento autoritário e tecnicista é, em parte, culpada pela rejeição. A frase tão usual “planejar é uma coisa, fazer é outra...” revela, com frequência, a ridicularização do esforço de planejamento na organização de sistemas públicos ou privados. A dicotomia “plano *versus* ação” opõe processos supostamente antagônicos, mas que, na verdade, são parte de um único momento: é na ação concreta que o plano é decidido e prova sua importância.

Outro argumento comum é a constatação aparentemente lógica de que o planejamento “engessa a organização...”. Ao invés da decisão meramente intuitiva e “lotérica” da administração do dia-a-dia, estabelecem-se critérios, metas, objetivos, diretrizes de longo prazo, enfim, o planejamento é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão. Uma organização que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento de lideranças baseadas na democracia interna e na delegação de autoridade. O monolitismo e o dirigente autoritário surgem, quase sempre, no ambiente do planejamento determinista, carente de hegemonia política, que enfarta o processo democrático.

Muitos pensam, ainda, que o planejamento é um rito formal desprovido de substância. Esse preconceito está muito associado com o próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas, venerando modelos abstratos e inúteis, particularmente modelos que abusavam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irrealistas e previsões sempre equivocadas. Nesse caso, será sempre verdade o ditado que diz ser o improvisado sempre preferível ao planejamento

---

<sup>9</sup> Ver o excelente artigo de Belmiro V. J. Castor e Nelson Suga (1989).

malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o “bom” planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários. No mercado das consultorias organizacionais, é comum o surgimento de “novas” técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. As siglas proliferam-se e poucas delas têm realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária.<sup>10</sup> Quando se caminha para níveis cada vez mais abstratos de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas, é muito fácil descolar-se da realidade concreta, e essa armadilha tem apanhado muitos “planejadores”. Nessa situação, é sempre recomendável associar a intuição e o bom senso — a *expertise* que falta para muitos — às técnicas e modelos mais estratégicos.

O planejamento estaria, assim, em nome do “interesse público”, livre das “irracionalidades” da ideologia e da política. O pretendido “apoliticismo”, na verdade, traduziria uma concepção profundamente conservadora e legitimatória quando a centralidade da teoria passa a ser o modelo de equilíbrio auto-regulado e não a mudança social (Rattner, 1979).

A afirmação de que o planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados, historicamente, nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público, especialmente, seria um “suicídio planejado” fazer planos sem incluir as “variáveis de poder” e da “política”, em sentido amplo, na sua concepção e execução. Planejar estrategicamente implica, necessariamente, manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico, na verdade, resulta em simples adivinhação. A prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou ser colocada distante das disputas mais gerais pela hegemonia social. Nesse sentido, algumas pistas desse “novo planejamento” devem ser consideradas, estudadas, compreendidas e, sobretudo, transformadas em novos e criativos instrumentos técnico-políticos, capazes de aumentar a capacidade dirigente, de atingir resultados concretos, e de contribuir efetivamente para aumentar a capacidade de governar.

Em estudos mais recentes do Economista chileno Carlos Matus (1993; 1997a, 1997b, 2000), pode-se identificar a emergência de novas sínteses

---

<sup>10</sup> Sobre a proliferação de “siglas” de métodos participativos de planejamento público, deve-se consultar a obra de Markus Brose, organizador (2001).

teóricas sobre planejamento estratégico de governo.<sup>11</sup> Algumas idéias-chave dessa nova postura são as que seguem.

### **O planejamento como capacidade para governar**

O ato de governar implica articular, necessariamente, três variáveis: (a) um projeto de governo; (b) uma capacidade de governo; (c) atuar sobre um nível determinado de governabilidade. A eficácia de um projeto de governo depende, além das habilidades e das competências próprias dos quadros e das organizações políticas, da relação entre as variáveis controladas e não controladas (governabilidade), sejam elas recursos de poder sob comando de outros atores sociais, sejam situações decorrentes da imprevisibilidade da disputa pela hegemonia social. A capacidade de governo viabiliza o projeto e pode gerar maior governabilidade quando se expressa como capacidade de direção, gestão, administração e controle. A análise desses três elementos induz ao arranjo de três sistemas de natureza diferenciada: (a) um sistema propositivo de ações e projetos; (b) um sistema social sobre o qual se têm diferentes graus de controle; e (c) um sistema de direção e planejamento (a capacidade de governar).

### **O modelo normativo de planejamento que tem dominado os governos, particularmente os governos da América Latina**

Um ator social tem o monopólio do planejamento (o Estado); há somente um campo do conhecimento capaz de propor os instrumentos metodológicos (a economia); as ações dos demais agentes e atores são previsíveis e não criativas; admite-se que a incerteza existe, porém de forma passiva e resignada. As variáveis não controladas ou não são importantes, ou simplesmente são ignoradas. Um outro modelo estratégico e situacional de planejamento supõe, ao contrário, que o planejamento é uma capacidade comum a vários atores sociais que perseguem objetivos conflitivos na arena social. Além de ser uma teoria e uma técnica, o planejamento é um “método” para governar que opera sempre numa situação de poder compartilhado, onde só a ação e o juízo estratégicos são eficazes.

---

<sup>11</sup> O qualificativo “novas” é usado aqui para distinguir essa nova postura teórica da longa e “antiga” tradição da literatura econômica na abordagem do tema “planejamento” no setor público, seja ela de cunho financeiro-orçamentário, seja das políticas macroeconômicas.

## **O plano é uma “aposta”**

Se os sistemas sociais são extremamente complexos, com sujeitos coletivos criativos, de final aberto, onde o conflito engendra, permanentemente, novos arranjos societais, então, só é possível uma “visão situacional” da realidade. Isso significa admitir que o “sujeito que planeja” é parte intrínseca do “objeto planejado”, que só é válida uma explicação da realidade a partir de um ponto de vista diferenciado (e diferenciador) dos demais atores sociais. A visão situacional limita drasticamente a “objetividade” presente nas premissas da modelagem econométrica do planejamento normativo tradicional. Nesse contexto, o planejamento assemelha-se mais a um jogo, e o plano, a um tipo de “aposta bem fundamentada”. O raciocínio técnico é viabilizado na elaboração da política, e esta é materializada no complemento da técnica. O planejamento passa a ser intensivo em estratégia e gestão, a fase “normativo-determinística” é negada e assimilada, agora, numa nova síntese, ela apenas é um dos elementos do planejamento estratégico ou de situações, não o único, nem o principal.

## **O centro teórico que subjaz à noção de “visão situacional” é a idéia do “cálculo interativo”**

A eficácia do plano depende dos efeitos dos projetos dos demais atores sobre o mesmo cenário. A interdependência, o entrelaçamento e o padrão recursivo das ações mutuamente combinadas constituem o componente fundamental da incerteza sobre a qual opera o “cálculo interativo”, que precede e preside a ação. Essa incerteza não pode ser superada, se fosse possível, com o conhecimento mútuo e a informação perfeita, dado que todos “jogadores” tenderiam a redesenhar suas operações no exato momento em que as intenções dos demais fossem reveladas. Essa “insegurança” estrutural do plano é oposta à noção do “cálculo paramétrico”, baseado na projeção do futuro com base no passado. Trabalhar com a noção de “cálculo interativo” implica planejar iniciando pela identificação e pela seleção de problemas, a considerar diferentes cenários futuros e planos de contingência, a tentar estabelecer simulações através dos “jogos” sociais, e o desenhar a melhor estratégia.

## **A visão situacional permite compreender a assimetria das explicações do jogo**

O contexto situacional representa a percepção sobre o mosaico de explicações sobre os mesmos problemas. O significado de uma realidade concreta não existe fora da situação, assim como não existe texto fora de um contexto. Nas palavras de Ortega Y Gasset:

“(...) uma idéia é sempre reação de um homem a uma determinada situação de sua vida. Ou seja, só possuímos a realidade de uma idéia, o que ela é integralmente, se a tomamos como reação concreta a uma situação concreta. É portanto inseparável dela. Talvez fique ainda mais claro se dissermos: pensar é dialogar com a circunstância. Nós temos sempre, queiramos ou não, presente e patente a nossa circunstância; é por isso que nos entendemos. Mas, para entender o pensamento de outrem, temos de tornar suas circunstâncias presente para nós. Sem isso, seria como se, de um diálogo, só tivéssemos o que diz um dos interlocutores” (apud Matus, 1997a, p. 152).

A apreciação situacional é uma abordagem baseada no diálogo entre um ator que assume totalmente a posição a partir da qual observa a realidade (diferente dos “diagnósticos” impessoais do planejamento tradicional) e as explicações (divergentes ou não) dos demais atores sociais. Dado que a situação explicada compreende e totaliza aquele que explica, não há possibilidade de objetividade absoluta, porque significa, também, se explicar a si mesmo como sujeito que atua nesse contexto. A apreciação situacional só é definida como conhecimento destinado à ação numa totalidade concreta.

O planejamento econômico tradicional é, basicamente, um sistema impotente ou de baixa capacidade para dar conta da complexidade do sistema social. Se não houvesse argumentos teóricos, bastaria simplesmente conferir as previsões feitas e as metas propostas pelos planos econômicos dos governos latino-americanos e os resultados efetivos a que chegaram. A articulação do “econômico” com o “político” passa pela: (a) explicitação do contexto político do plano econômico, em relação aos objetivos e aos meios; (b) elaboração e uso de métodos capazes de integrar critérios de análise de eficácia política com a econômica; e (c) viabilização de categorias integradoras, tanto na construção do modelo explicativo (análise de problemas), no desenho de projetos (incluindo recursos de poder, não econômicos) como na estratégia de viabilidade e gestão. Segundo Matus:

“(...) o planejador tradicional, dominado pelo economicismo, assume que ação é sinônimo de comportamento, no estilo da teoria econômica, é a base da teoria do planejamento. Essa é uma deformação ‘economicista’ proveniente do modo especial e artificial como está construída a teoria econômica. A teoria econômica é, via de regra, uma teoria do comportamento econômico, segundo a hipótese de que o mundo é regido por leis sociais de alcance similar ao das leis naturais. Conseqüentemente, o economista tende a raciocinar sobre uma base de comportamentos estáveis que obedecem a leis. Para ele, não existem processos criativos. No

entanto, a teoria moderna do planejamento refere-se a um tipo especial de ação humana ou ação social. Trata-se da ação intencional e reflexiva, por meio da qual o autor da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às predições (...) tem uma interpretação situacional, e seu significado será ambíguo se não se explicitarem o contexto situacional e a intenção do autor (...) as ações (...) ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer” (Matus, 1997a, p. 157).

O planejamento econômico tradicional é:

- a) normativo, supondo relações sociais mecânicas, tipo causa-efeito. A ação seria um problema dos políticos, enquanto o projeto seria dos técnicos. O plano não é uma mediação entre conhecimento e ação, mas entre conhecimento e projeto. Sua normatividade assume, ainda, o pressuposto da “neutralidade”, da “boa forma”, o que impede todo e qualquer diálogo com a complexidade real do mundo social. Valoriza sempre o “médio prazo”, pois está fora do contexto situacional, da mediação entre passado e futuro. Não focaliza as relações da conjuntura cotidiana no presente, o que exige potentes sistemas de gestão;
- b) profundamente discursivo no seu formato, isto é, não é operacional nem prático. É a materialização da metáfora do “plano-livro”, longo, vazio de conteúdos práticos e com linguagem codificada;
- c) “oficialista”, seu vocabulário e estrutura lógica supõem a capacidade de planejar como monopólio do Estado. É tecnicista, simplifica grotescamente a polissemia do mundo concreto. Assume e opera no conceito do “tempo rígido”, isto é, o tempo do calendário impõe-se ao tempo da mudança situacional, ao “tempo dos eventos”. Os cortes homogêneos do tempo na fixação de metas, por exemplo, assumem a linearidade e a uniformidade do “correr do tempo” como sendo rigidamente iguais para todos os atores, em todos os contextos.

Adotar tais supostos para propor um novo paradigma teórico ao planejamento governamental e criticar radicalmente as premissas simplificadoras do planejamento econômico tradicional exige, por outro lado, estender o conceito de planejamento para a esfera da estratégia e da gestão pública. Fica evidente que as noções de “visão situacional”, de “planejamento por problemas”, do “cálculo interativo” e outros conceitos básicos fazem da estratégia e da gestão questões não triviais para o processo de planejamento. Normalmente, a baixa capacidade de governo da maioria dos nossos países impede a consciência plena da brutal fragilidade das técnicas e métodos para governar. É um tipo de ignorância em segunda potência: não se conhece o próprio desconhecimento. A crise contemporânea dos aparelhos de Estado na América Latina, venha ela

do esgotamento fiscal ou legitimatório, acabou expondo com mais dramaticidade a ausência de capacidade de planejamento público diante da voracidade do processo privatizatório e da banalização da política.

## Possibilidades de democratização do planejamento público

Recentemente, várias organizações públicas brasileiras têm desenvolvido experiências positivas de participação na gestão pública, particularmente na esfera local, em especial, a conhecida como Orçamento Participativo<sup>12</sup>. Segundo seus promotores, é um processo de democracia direta, voluntário e universal, combinado com a democracia representativa, para a definição dos orçamentos públicos anuais. Representa uma resposta contemporânea à crise de legitimidade política e fiscal do Estado brasileiro. Sua auto-regulamentação seria responsável pelo caráter “dialético” do processo, permitindo a modernização do mecanismo de participação popular. A partir do debate do orçamento, o processo complexifica-se e avança na governança.

Um dos avanços mais importantes originados a partir das insuficiências das experiências de Porto Alegre, por exemplo, foi a realização de Congressos da Cidade. Esses fóruns tentam superar a fragmentação das reivindicações de caráter pontual ou as demandas isoladas, criando um ambiente societal mais coletivo e universal, que desempenha o papel de gerar grandes consensos ou pactos racionalizantes na relação Estado-sociedade. No III Congresso da Cidade de Porto Alegre — Construindo a Cidade do Futuro (2000), por exemplo, pode-se ler, claramente, essa intenção política deliberada.

Segundo Raul Pont:

“O III Congresso representou, assim, um esforço em **realizar reflexões estratégicas, de longo prazo**, que conseguissem **articular globalmente** a cidade, através de seus vários interesses e

<sup>12</sup> O processo “participativo” pode ter vários conceitos, inclusive o do Banco Mundial, por exemplo. No **Livro de Consulta** para estratégias de combate à pobreza ([www.worldbank.org/poverty/](http://www.worldbank.org/poverty/)), define-se participação “(...) como um processo mediante o qual os interessados influenciam e controlam conjuntamente iniciativas de desenvolvimento e as decisões e recursos que os afetam (...) o processo provavelmente abrangerá um ciclo de diálogo, análise, ações e reações participativas no âmbito das estruturas, políticas e de governo, a fim de incorporar as opiniões de todos os níveis da sociedade civil, desde as comunidades até os setores público e privado, na formulação de políticas e na implementação de programas governamentais” (p. 3). A participação, para o Banco, habilita os formuladores de políticas a incorporar as prioridades dos pobres, gera parcerias baseadas na confiança e no consenso, promove a transparência e a responsabilidade coletivas, promove a sustentabilidade do projeto e a inclusão social.

visões, que a cada dia se manifestam com maior intensidade, pluralidade e riqueza, complementando o processo de democracia participativa da cidade que combina o conjunto diverso de demandas localizadas de bairros e regiões da cidade com as **iniciativas gerais integradoras**, que são **estruturantes** de uma cidade que quer ter **um planejamento urbano participativo e não tecnicista** (grifos nossos)” (Congresso..., 2000).<sup>13</sup>

Outra experiência localizada, mas que testa inovações metodológicas importantes no Orçamento Participativo, é a da cidade de Belém no Estado do Pará. Conforme Rodrigues e Novaes (2002), o Orçamento Participativo é um processo virtuoso que busca atender às demandas sociais (dívida social) há tempos represadas, mas acaba tornando-se limitado quando não consegue avançar nos debates a respeito das dívidas sociais existentes, enfim daquilo que mobiliza imediatamente. Segundo esses autores, “(...) o povo deve planejar, decidir e executar o futuro da cidade, discutir políticas de inclusão social, de mudança cultural e da construção da cidade que queremos” (ibid. p. 52). Fica manifestada, claramente, a compreensão de que mecanismos participativos de amplo alcance, mas restritos ao campo decisório do orçamento anual, se autolimitam no universo de escolhas que se subordinam à um tipo de “agenda de curto prazo”, enquanto a formação de uma opinião coletiva estratégica (que deveria organizar-se *ex ante* o processo de escolhas pontuais) permanece oculta no processo.

A participação ampla dos setores populares (o “empoderamento” dos *stakeholders*) na discussão do orçamento (onde as experiências municipais são as mais conhecidas) representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania em novas formas de gestão socioestatal, onde a sistemática “partilha de poder”, baseada em critérios objetivos, impessoais e universais, é o elemento mais fundamental. Segundo Fedozzi (1997), esse processo estabelece um novo tipo de “contratualidade”, uma “despatrimonialização” do Estado, uma ruptura com as práticas clientelistas. Segundo ele:

“(...) uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal** expressa-se através de um sistema de racionalização política, baseado, fundamentalmente, em regras de participação e

<sup>13</sup> O I Congresso foi realizado em 1993, com 1.500 participantes, o II Congresso, em 1995, com 2.700 participantes, e o III Congresso, em 2000, com 7.000 participantes, sob forma delegada. Este último congresso consolidou as propostas básicas para elaboração do Plano Plurianual da cidade, conforme determina a Constituição Federal. Porto Alegre tem cerca de 1,3 milhão de habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,825 (1991), segundo a PNUD/IPEA/FJP (1998).

regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais. A sua dinâmica instaura uma lógica contratual favorável à diferenciação entre o público e o privado e, portanto, contraporia às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder” (Fedozzi, 1997, p. 199).

Outros autores têm uma visão mais crítica Pires (2001), por exemplo, classifica as várias experiências de “orçamento participativo” em *stricto sensu*, quando o processo é deliberativo, e *lato sensu*, nas demais formas de participação que criam algum tipo de constrangimento à completa liberdade do Poder Executivo, tais como conselhos ou audiências públicas. Esse autor problematiza alguns aspectos: (a) dificuldade de estabelecer legitimidades permanentes e pactuadas no processo de escolha entre as regiões da cidade que “ganham” e as que “perdem”; (b) dificuldade em demonstrar que o OP melhora a distribuição de renda e as condições de vida das camadas mais pobres, dada a ausência de indicadores e séries históricas confiáveis para avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas; (c) tensão constante entre as estruturas legislativas convencionais e os novos procedimentos de decisão direta; (d) o processo está restrito à alocação da prestação de serviços públicos básicos, há uma tendência para a não-participação de todos os setores já razoavelmente atendidos por serviços estatais ou com acesso mínimo ao mercado; (e) visão fragmentada e de “curto prazo” das populações envolvidas, não incidindo, por exemplo, sobre o PPA ou a LDO outras de menor expressão.

A experiência do Rio Grande do Sul<sup>14</sup> é uma das mais amplas em número de participantes. Em âmbito estadual, o OP atingiu a impressionante marca de 713 assembléias públicas municipais, reunindo 378 mil cidadãos nas 22 regiões em que o Estado foi dividido, conforme a tipologia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes<sup>15</sup>. Na primeira etapa, são realizadas plenárias regionais para debater diretrizes gerais de desenvolvimento, depois são feitas

---

<sup>14</sup> Com 10.181.749 habitantes (2000), o Rio Grande do Sul tem PIBpm *per capita* de R\$ 7.186,00; 81,6% da população urbana morando em 497 municípios; 52,4% têm de quatro a oito anos de estudo, segundo a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

<sup>15</sup> Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pela Lei nº 10.283, de 17.10.94, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28.12.94. Conforme o estabelecido na Lei, eles têm por objetivos institucionais: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, a integração dos recursos e das ações do governo na região, a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

assembléias regionais para a escolha dos programas prioritários e, em seguida, assembléias municipais para priorizar obras e serviços. Na segunda etapa, os fóruns regionais e os municipais elegem delegados, que escolhem os membros para um conselho estadual. Um conselho compatibiliza o conjunto de demandas prioritizadas com o total de recursos disponíveis, definindo a hierarquia pela ponderação de critérios previamente acertados. A distribuição de recursos entre as regiões atende aos critérios de: (a) prioridade temática escolhida; (b) população total da região; e (c) carência de infra-estrutura pública ou serviços.

As premissas de recuperação da capacidade de planejamento do Estado como agente indutor e regulador do desenvolvimento, a partir de uma opção ideológica pela democracia e participação, são organizadas por um conceito central: o processo de criação/construção de uma nova consciência coletiva sobre governo e governança. A tarefa de **criar consciência de governo** na população, situação em que as necessidades se convertem em demandas propositivas de longo prazo, e não apenas reivindicatórias, e os movimentos sociais em atores sociais organizados, excedem, em muito, as melhores promessas da experiência do Orçamento Participativo atual. O aprofundamento do caráter legitimatório de governos populares e de construção de cidadania não regulada acaba gerando vários tensionamentos que apontam — muitas vezes de forma autônoma ao aparelho de Estado — a radicalização do controle social. As observações sobre as limitações do Orçamento Participativo como processo de influência crescente da população na gestão do Estado são sinteticamente descritas a seguir. Cada uma delas pode representar um macroproblema a ser explicado e resolvido pela perspectiva da crítica ao planejamento público convencional e pela reconstrução do planejamento com participação ampla de todos os agentes envolvidos.

Há limites concretos e materiais na natureza qualitativa do processo de participação. A maioria deles surge simplesmente da completa ausência de tradição das populações envolvidas no debate dessas questões, fator absolutamente previsível, considerando-se a cultura autoritária, o fazer político excludente e a imaturidade da cidadania regulada e concedida no Brasil. Tais aspectos ganham dramaticidade em escala regional e estadual. Partindo-se do realismo dessa conjuntura, deve-se possuir absoluta ciência dessas limitações e dos ritmos desse processo de aprendizagem para não criar um fetiche ou “canonizar” seus resultados, independentemente de qualquer outra racionalidade, por exemplo, a viabilidade técnica ou política ou os diferentes ritmos de crescimento da cidadania.

Em outras palavras, não é crível supor que os Planos de Investimentos e Serviços<sup>16</sup> anuais (principal “produto” do processo participativo), por mais representativos ou “bem votados” que possam ser, tenham a propriedade ou capacidade de substituir o planejamento estratégico das ações de um governo em escala regional ou subnacional (como a viabilidade de participação massiva na elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento, por exemplo). Na verdade, o dilema colocado nos termos de uma escolha entre o Orçamento Participativo *versus* Planejamento Estratégico soaria absolutamente falso. Trata-se de buscar a melhor equação técnica e construção política para estabelecer uma relação de complementaridade, de continuidade sinérgica e mútua potencialização entre os dois processos. A assimetria de informações, a influência de corporativismos de vários tipos, as pressões da mídia e a participação ativa de agentes governamentais no processo também contribuem, em alguns casos, para retirar coerência interna global dos resultados finais. Na escala regional ou na estadual, as relações sociais e econômicas são suficientemente complexas para serem agregadas à racionalidade da escolha popular e demandar dos gestores públicos outros critérios de seleção de problemas, desenho de operações, construção de estratégias de viabilidade ou sistemas de gestão. Esse é o limite da viabilidade tecno-política do processo decisório.

O processo de participação não é isento de marchas e contramarchas, não ocorre linearmente, nem é homogêneo. No caso particular da experiência realizada no Rio Grande do Sul, podem-se identificar pontos críticos relacionados aos critérios utilizados:

- a) considerado o nível de degradação da rede de serviços públicos por um longo período (a chamada “dívida social”), o conjunto de demandas é dominado por reivindicações nas áreas de educação, segurança pública, serviços de saúde ou obras localizadas. O conjunturalismo e a fragmentação, normais nesse processo alocativo, poderiam produzir um tipo de “paroquialismo reivindicatório”, limitando seriamente reflexões mais profundas sobre os modelos e concepções de desenvolvimento, de caráter regional ou estadual, o que exige visão de conjunto, identificação das dependências e identidades regionais, priorização de obras de grande impacto, construção de cenários de desenvolvimento, etc. Existe um conjunto de projetos públicos estruturantes que ultrapassam (fisicamente inclusive) o contorno de uma ou mais regiões ou que têm efeitos difusos sobre várias comunidades cuja participação popular requer mecanismos mais profundos e complexos. Os projetos

---

<sup>16</sup> O **Plano de Investimentos e Serviços** é um documento oficial do Governo, que formaliza as decisões do processo participativo. Nele estão contidos os programas, as obras e serviços escolhidos, os municípios onde serão executados e os valores financeiros previstos.

viários de transporte (que cruzam várias regiões), o desenvolvimento integrado de bacias hidrográficas, os projetos relativos à reforma agrária, o desenvolvimento integrado de regiões menos desenvolvidas ou a implantação de equipamentos públicos de grande polarização na rede urbana regional (hospitais regionais ou escolas técnicas de larga amplitude) são alguns exemplos;

- b) uma alternativa encontrada na experiência regional comentada foi — para organizar e orientar os debates sobre desenvolvimento — a criação de Plenárias Temáticas Regionais específicas. Nesses eventos, os agentes políticos vinculados ao Governo apresentam as denominadas “listas-tipo” com a relação dos programas e serviços prestados pelo Governo. Sua utilidade operacional é evidente, ao simplificar o entendimento das competências de cada nível estatal e submeter os projetos à hierarquização do voto popular, facilitam o protocolo decisório, a rotina de escolha. Porém não permitem estabelecer um conceito de desenvolvimento, não representam, por exemplo, a necessidade de integração permanente das políticas de ciência e tecnologia com a política geral de desenvolvimento ou das políticas de assistência social com políticas de geração de emprego e renda. Além de definir, *ex ante*, o espaço de possibilidades para a participação, a lista-tipo não deixa de reproduzir a fragmentação da própria administração pública, fracionada em departamentos, secretarias ou empresas;
- c) um último viés de decisão pode ser atribuído — essencialmente na escala regional — ao arranjo complexo entre as decisões centradas no âmbito municipal e aquelas centradas no âmbito da região. Quando persistem direções diferentes entre as prioridades de um município e sua região, o processo participativo não objetiva resultados e provoca uma forma de *stress* na participação, que, lentamente, sofre uma erosão de legitimidade. O pano de fundo desse problema está, mais uma vez, na relação entre comunidades independentes e poderes municipais autônomos, em regiões heterogêneas na sua formação socioeconômica interna, com critérios decisores invariantes e fixos para todas as regiões. Esse é o limite da racionalidade plebiscitária e da universalidade dos critérios de escolha. As diferenças inter-regionais talvez justificassem, por exemplo, listas-tipo de obras e serviços diferenciadas ou, talvez, critérios diferentes para realidades desiguais.

Outro problema reside na suposição de que é possível a transposição (automática) de métodos e conceitos de participação no orçamento municipal para as realidades estadual e regional. As escalas geopolíticas não são indiferentes em relação às opções metodológicas. A multiplicidade de atores sociais, a complexidade das relações políticas que esses atores estabelecem

entre si, a grande diversidade de representações políticas e econômicas criam uma teia muito complexa de representações sociais. Entre elas estão, evidentemente, organizações sociais, populares, sindicatos, clubes sociais, organizações profissionais, sindicatos patronais, ONGs, igrejas, associações esportivas e culturais, etc.

A tendência de esse processo se tornar o único legitimado pela política governamental para estabelecer a interlocução social é empiricamente observada. Como um meio quase exclusivo de representação política da sociedade junto ao Estado, e mesmo em relação ao Governo, corre-se o risco de anular o papel de representação e interlocução política desses múltiplos setores junto ao Estado, no consenso e na divergência. Observa-se que a tradição política do Estado brasileiro é permeada pela lógica do clientelismo parlamentar ou do “Estado-balcão”, o Estado prisioneiro de interesses particularistas. A possibilidade de incorporar processos participativos amplos como base para um novo tipo de planejamento público implica a radicalização do controle social, o reconhecimento e o estímulo de diversas formas de participação — pluralismo, diversidade e heterogeneidade de interesses — não só em relação ao orçamento, mas também nas diversas formas de produção das políticas públicas e “concertação social”. Seria metodologicamente equivocado atribuir uma certa trivialidade (ou indiferença) à multiplicidade de agentes políticos existentes, como as associações de municípios, entidades filantrópicas, associações de classe, conselhos regionais de desenvolvimento, ONGs, sindicatos, etc., em nome de uma suposta e autoproclamada “universalidade” de procedimentos.

Quais os horizontes da reflexão crítica sobre o planejamento público a partir da “âncora” ou inspiração fundamental dos processos participativos de montagem do orçamento? Como fazer, enfim, para que esse novo tipo de planejamento público — organizado pelo princípio ético-moral da democracia — seja o fio condutor de um novo paradigma de gestão participativa e de eficiência gerencial? Essas são as perguntas fundamentais que devem ser respondidas — teórica e praticamente — para avançar no processo de democratização do Estado e da sociedade. Aperfeiçoar seu caráter democrático e consolidar sua natureza decisória poderão torná-lo ainda mais indispensável e imprescindível para uma nova governabilidade, mais próxima da cidadania.

O sistema orçamentário formaliza a alocação de recursos para as diversas ações e operações de um plano de governo específico e determinado. Ele permite realizar a análise de “eficiência econômica” na relação “recurso/produto” de cada projeto. O desafio teórico e prático está em estender o processo de participação dos cidadãos para o processo de planejamento das políticas públicas, dos programas de governo e de projetos estratégicos. Esse momento é metodologicamente anterior ao debate da estratégia financeira, portanto,

trata-se, aqui, de uma instância decisória que se realiza previamente ao orçamento. O processo participativo deve ocorrer no momento da seleção de problemas, desenho das grandes operações e definição da situação-objetivo (que fixa uma “imagem de futuro” para o conjunto do Estado, por exemplo, um modelo de desenvolvimento), durante o processo de viabilidade estratégica do plano (que inclui a discussão pública do orçamento anualmente) e, depois, no monitoramento da performance dos projetos (obras ou serviços).

A viabilidade estritamente política do Orçamento Participativo reside na sua capacidade de agregar meios e capacidades permanentes de mobilização e acesso público aos processos decisórios do governo, particularmente à proposta orçamentária. Essa generalização do processo (um processo que tensiona o Estado para ir além do próprio orçamento) será possível na medida em que as demandas pontuais de investimentos localizados (como novas salas de aula, viaturas policiais, trechos de estradas ou término de redes de esgoto, por exemplo) constituírem conjuntos coerentes e sustentáveis de demandas regionais conformadoras de um projeto de desenvolvimento mais complexo e viável. Tentar democratizar o orçamento público sem planejamento prévio é correr o risco da ineficiência generalizada, assim como democratizar o planejamento público sem repercutir no orçamento é apostar na ineficácia do plano.

Isto significa que os Planos de Investimentos e Serviços podem ser embriões, junto com outras formas e canais de construção das políticas públicas, de Planos de Desenvolvimento Regionais. Tais planos podem integrar as várias políticas públicas, concentrar regionalmente os investimentos e qualificar a prestação de serviços capazes de induzir o dinamismo e a criatividade do setor privado na geração de emprego e renda, por exemplo, recuperando a capacidade de catálise produtiva gerada a partir do espaço estatal. As denominadas “plenárias temáticas” podem, progressivamente, evoluir para plenárias temáticas centradas na identificação, na seleção e no processamento tecno-político de problemas relacionados à produção desses projetos de longo prazo, baseados no processamento de cenários mais amplos, com maior complexidade técnica. Um arranjo metodológico dessa natureza representaria um patamar superior de **consciência de governo** para as populações envolvidas e de sustentabilidade para o processo de desenvolvimento regional, particularmente das regiões menos desenvolvidas, exatamente aquelas que se situam subordinadamente nas relações de poder inter-regional.

A concentração metodológica do planejamento estratégico público no tema de um modelo de desenvolvimento de um governo (incluindo também determinações macroeconômicas genéricas) permite, com base em diretrizes estratégicas e macroobjetivos, o estabelecimento de programas prioritários, sistemas de gestão e agendas específicas com diversos setores sociais: do grande capital produtivo aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos. A cons-

trução democrática e participativa desse modelo, sua gestão e seu monitoramento ao longo do governo implicariam desenvolver um conjunto de eventos ou momentos articulados que envolvessem o conjunto da sociedade nas mais diversas formas de organização e representação. Nessa estratégia, processos de participação maciça como o Orçamento Participativo, poderiam ser determinantes para a construção de um grande consenso entre atores sociais regionais sobre marcos referenciais e conceituais básicos em relação aos temas típicos de um projeto de desenvolvimento mais amplo: políticas de geração de emprego, distribuição de renda, desenvolvimento equilibrado, ciência e tecnologia, política educacional, da saúde, etc. Um processo dessa envergadura poderia ser também constituinte de uma ampla governabilidade e estabilidade institucional, particularmente no processo tentativo de regulamentação político-moral do campo democrático das disputas entre atores sociais com projetos antagônicos ou parcialmente competitivos. Esse processo de planejamento público, estratégico e participativo, seria metodologicamente capaz de construir uma visão de futuro pactuada por amplos setores sociais, síntese de múltiplas racionalidades decisórias (o que define, aliás, o raciocínio técnico-político).

## **Um planejamento intensivo em gestão**

Matus (1997a) ensina que um governo não pode ser melhor que a organização que comanda, nem melhor que a seleção de problemas que prioriza para enfrentar. Por sua vez, a seleção de problemas e seu processamento tecno-político não podem ser melhores que o sistema de planejamento que os gera e alimenta. Já o sistema de planejamento está condicionado pelas regras de governabilidade e de responsabilidade do jogo organizacional. São essas regras que determinam o grau de descentralização e responsabilização de uma organização. Só uma verdadeira “revolução organizacional” é capaz de vencer a inércia da centralização burocrática da administração pública.

Se o processo de planejamento democrático só se completa na ação concreta e integral, então os sistemas de gestão devem sofrer as mudanças necessárias para abrigar e desenvolver os novos paradigmas do planejamento. Ainda segundo Matus, um sistema de gestão começa pela direção estratégica, que se apóia em um triângulo formado por: (a) configuração da agenda dos dirigentes; (b) sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho; e (c) sistema de gerência por operações. O ponto crucial é o sistema de pedido e prestação de contas:

“(...) é isso que define se a organização participa de um jogo macroorganizacional de alta ou de baixa responsabilidade (...) se o sistema organizacional é de baixa responsabilidade, toda a gestão é

mediocre e tende a permanecer em equilíbrio ultra-estável nesse nível de mediocridade” (Matus, 1997a, p. 318). Isto é, se não há sistematicidade na cobrança de empenho (dos quadros e das instituições), então a agenda é tomada por casos de urgência e improvisação, a gerência não terá recursos para vencer a força da rotina, os sistemas que visem a elevar a qualidade da gestão serão rejeitados.

O Estado brasileiro sempre foi caracterizado pela dualidade congênita entre um setor modernizante e uma burocracia weberiana, impessoal e objetiva sob o império da regra e da lei, convivendo lado a lado com os setores patrimonialistas, clientelistas, pré-capitalistas, tributários das oligarquias regionais e das relações de patronagem (Faoro, 1987; Diniz, 1997; Nogueira, 1998). As estruturas organizacionais e operativas desse Estado sempre foram caracterizadas pela verticalidade, pela departamentalização excessiva e pela hierarquia autoritária. A centralização das decisões, aliada ao planejamento normativo e à formalização burocrática, impediu, a um só tempo, o controle social e a adoção de procedimentos mais qualificados e modernos na prestação de serviços públicos.

Mais recentemente, o discurso dominante apontava a necessidade de uma revolução “gerencial” no Estado brasileiro. O processo resultou numa emenda constitucional questionável sob vários aspectos. A Reforma do Estado, reduzida ao processo de transposição de valores do setor privado, foi incapaz de resistir aos *lobbies* das corporações, às demandas sociais e, sobretudo, às pressões da agenda fiscal, que impôs sobre os servidores públicos a pesada conta do ajuste do setor público. Não conseguindo modernizar-se a “reforma gerencial” teve o mesmo destino de outras reformas passadas, formalizou-se, foi absorvida pela entropia administrativa, pela ausência de estratégia e de defensores. Afinal, mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de “novas tecnologias gerenciais”, tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso (Nogueira, 1998).

A última década foi marcada pelo surgimento de uma nova inflexão na teorização sobre o setor público, chamada de “nova gestão pública”. Com berço na cultura anglo-saxônica, o *new public management*<sup>17</sup> consolidou uma falsa e perigosa idéia de que o campo de produção das políticas públicas, e mesmo o conceito de administração pública, pudesse ser facilmente enquadrado na lógica do gerenciamento empresarial e nos padrões comportamentais típicos de um mercado. Alguns autores denominam, corretamente, esse processo como “endoprivatização” (Guerrero, 1999), contrapartida “natural” do processo similar em relação ao patrimônio estatal privatizado. A suposição de que o ambiente público prescinde da construção política, de que a ação de governo pode ser conduzida como se dirige uma empresa em ambiente competitivo de mercado (através de um processo intenso de “agencificação”, por exemplo), acaba por despolitizar as relações de governo, fazendo crer que a “neutralidade” técnica do planejamento é algo ontologicamente possível. No contexto das políticas públicas, o planejamento estratégico é parte de uma declaração situada e posicionada dos governos sobre o enfrentamento de problemas altamente complexos, que envolvem, intrinsecamente, as sínteses contraditórias das diferentes construções políticas que se manifestam na sociedade. Daí a impossibilidade epistemológica de um planejamento estratégico público tecnicamente neutro ou a simples adaptação das metodologias do planejamento empresarial-corporativo.

Um novo modelo de gestão, capaz de operar (viabilizar) um novo paradigma de planejamento público, deve ser orientado para: (a) incorporar parcelas crescentes de participação cidadã em todos seus momentos, da seleção de problemas ao debate tático e operacional da gestão pública; (b) recuperar o papel dos servidores como agentes públicos não virtuais na (re)construção do Estado; e (c) reformar o aparato administrativo sob o enfoque das práticas de trabalho e das formas organizativas com mais agilidade, flexibilidade e efetividade das políticas públicas.

## Conclusão

Uma filosofia de planejamento normativo, de rigidez determinística, dominou, hegemonicamente, os centros de produção do saber científico, especialmente nas escolas de formação econômica e administrativa, durante as últimas

---

<sup>17</sup> Uma das inspirações desse movimento foi a vertente teórica chamada *public choice*, uma teorização econômica aplicada sobre o serviço público, centrada no individualismo hedonista e racional (hierarquização das decisões), que maximiza estratégias de escolha em clima de incerteza e risco. Segundo Guerrero (1999), essa vertente é herdeira de uma visão “antiadministrativa” (originária de Ludwig von Mises), que, no limite, estabelece a impossibilidade das ações coletivas para produção de serviços públicos (incompatibilidade entre a indivisibilidade dos serviços e o sistema de incentivos individuais dos usuários/clientes).

décadas. No setor público, a atividade de planejamento sempre se confundiu com a necessidade de construção do Estado, especialmente do setor produtivo estatal no contexto do desenvolvimentismo. O planejamento é um “monopólio” do Estado, e um discurso fundamentalista (basicamente de economistas) impediu a renovação de princípios, instrumentos e técnicas utilizadas. O ambiente de maior pluralidade democrática, a crise fiscal que limita drasticamente a capacidade de investimento, o vácuo deixado pela ineficácia das políticas neoliberais e o acelerado amadurecimento de processos participativos (no bojo da crise de representação do Estado moderno) recolocam a necessidade de recuperação da capacidade de planejamento do Estado, no âmbito de um novo protagonismo público, na indução do desenvolvimento sustentável, territorialmente equilibrado e socialmente mais justo. A reflexão sobre essa possibilidade indica pistas e, ao mesmo tempo, impõe um verdadeiro redescobrimto metodológico e ideológico, com suposições radicalmente diferenciadas daquelas que predominaram no planejamento (econômico) convencional do ciclo desenvolvimentista passado.

## Bibliografia

BANCO MUNDIAL. Livro de consulta. Disponível em: [www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty)

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração e gestão**. Brasília: Ministério do Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégica, 1999.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Procedimento para Elaboração de Programas**. Brasília: Ministério do Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégica, 1999.

BROSE Markus (org.). Metodologia participativa, uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

CASTOR Belmiro V. J.; SUGA, Nelson. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Planejamento & Gestão**, v. 1., n. 2, set. 1989.

CONGRESSO DA CIDADE, CONSTRUINDO A CIDADE DO FUTURO, COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 3., Porto Alegre. **Resoluções**. Porto Alegre: Prefeitura, 2000.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de um nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: UnB, 1997.

- FAORO, R. **Os donos do poder** — formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.
- FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. (Texto para discussão n. 726).
- GUERRERO, O. **Del Estado gerencial al Estado Cívico**. México: Universidad Autónoma Del Estado de México, 1999.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- LAFER, B. M. **O Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.
- MATUS, C. **O líder sem estado maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.
- MATUS, C. **Adeus, senhor presidente, governantes e governados**. São Paulo: FUDNAP, 1997a.
- MATUS, C. **Los tres cinturones del gobierno**. Caracas: Fondo Editorial Altadir, 1997b.
- MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA; Ministério do Planejamento, 1993.
- NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 2000.
- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política, idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil, clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- PIRES, V. A. Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. In: **FINANÇAS Públicas**. Brasília: STN/ESAF, 2001.
- RATTNER, H. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.
- RODRIGUES, E.; NOVAES, J. **Luzes na Floresta, o governo democrático e popular em Belém, 1997 — 2000**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2002.