

O Brasil na Encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista ainda no século XXI

José Celso Cardoso Jr.

1. Introdução.

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para escrever o seu próprio destino histórico.

Para irmos ao ponto, sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país desde o fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação – ainda que geral – acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

Resumidamente, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, revertendo o processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC entre 2007 e 2014; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular commodities.¹

Mui brevemente, apenas para enquadrar a situação descrita acima, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008, com estagnação ou piora esperada para os próximos anos;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobrás, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até então exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança

¹ O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura, e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que teria vigora no Brasil entre 2004 e 2014.

sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo até então vigente, em particular ao Partido dos Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que jogaram para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação atual dizendo que a *convenção de crescimento*, que ancorou a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013, esgotou-se e seus protagonistas agora aguardam o desfecho dos acontecimentos narrados acima (Ipea, 2010).²

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste ensaio com relação ao *momento situacional* da vida nacional e à encruzilhada civilizatória brasileira mencionada acima. Daí a necessidade de se perscrutar os determinantes gerais da situação presente (seção 2), bem como vislumbrar condições e caminhos para a superação positiva do impasse nacional (seção 3).

2. Determinantes Gerais do Impasse Nacional.

O desenvolvimentismo, entendido como ideologia política de uma época, foi parte da estratégia para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (Kon, 1999; Mindlin, 2001; Ianni, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desenvolvimento baseado no modelo agroexportador (Draibe, 1985; Fonseca, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (Garcia, 2000; Cardoso Jr., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (Harvey, 2005; 2011).

² Do livro citado (Ipea, 2010), ver em particular o capítulo 1 – *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política*, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – *Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização*, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização – ainda que insuficiente – de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para sua sustentação, vários documentos (e diversas iniciativas concretas) foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2013, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento (Cardoso Jr., 2014).³ Ferramentas de prospecção e construção de cenários passaram a ser recuperados e utilizados com maior frequência, difundidos, sobretudo, em nível setorial no âmbito do governo federal brasileiro.⁴

Por trás de um saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia, no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um importante processo de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.⁵

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra *desenvolvimento* confundia-se com o conceito de *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar – teórica e politicamente – as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a

³ De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

⁴ Alguns desses podem ser citados à título de ilustração: Brasil em 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022; Brasil 2022, Saúde 2030, Defesa 2035, Plano Nacional de Mineração 2030, Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Nacional de Energia 2030, e muitos outros contemplados em Cardoso Jr., 2014.

⁵ Para uma discussão mais ampla e rigorosa sobre as origens e desenvolvimentos posteriores do termo *desenvolvimentismo*, atrelado aos respectivos significados políticos e econômicos de cada momento histórico, ver Fonseca (2014). Aqui em nosso trabalho, não se trata de fazer exegese semântica ou conceitual do termo, mas tão somente apontar para nuances que foram sendo observadas no período mais recente em torno do significado mais geral do termo desenvolvimento.

inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 no país dá mostras vivas. Talvez por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já, há algum tempo, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.⁶

Em contrapartida, é, sim, possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, no Brasil, o espectro de predicados indispensáveis para uma compreensão contemporânea (civilizada e civilizante) do desenvolvimento. Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível identificar algumas das mais relevantes, que estão sendo forjadas no processo histórico brasileiro recente.

Elas foram trabalhadas de modo mais estruturado em um projeto conduzido pelo Ipea no triênio 2008-2010, do qual resultaram os seguintes documentos abaixo indicados:

⁶ Para tanto, remetemos ao texto de Fonseca (2014).

Quadro 1: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB), Ipea 2008-2010.

IPEA. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea.** Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 1).

_____. **Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas.** Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 2).

_____. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa.** Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3).

_____. **Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego.** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).

_____. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro.** Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 5).

_____. **Infraestrutura econômica, social e urbana.** Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 6).

_____. **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano.** Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 7).

_____. **Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.** Brasília: Ipea, 2010. 3 v. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9).

_____. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 10).

Fonte: IPEA. Elaboração do autor.

Ainda bastante atual, os diagnósticos temáticos setoriais, a rede de conexões entre diagnósticos e situação das respectivas políticas públicas na primeira década de 2000, a identificação de sinergias, sobreposições e conflitos entre políticas públicas e destas com os respectivos diagnósticos produzidos, bem como as análises prospectivas e propositivas em cada caso, continuam sendo uma importante referência para o tema do desenvolvimento nacional no século XXI, razão pela qual procedemos abaixo a um breve resumo dos seus principais conteúdos.

2.1 Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento.

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possíveis por um manejo de

políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento incluídos, sustentáveis, soberanos e democráticos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

2.2 Produção e consumo com sustentabilidade e inovação.

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar – em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

2.3 Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional.

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre moradia digna, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafios para o país.

2.4 Infraestrutura econômica, social e urbana.

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (moradia digna, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estar permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conecta – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

2.5 Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana.

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

2.6 Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.

Há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

2.7 Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Todos os temas esboçados até aqui são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, afiançando a ideia de o Estado ser ainda a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

2.8 Ruptura democrática, incertezas radicais e estagnação.

Em uma perspectiva prospectiva, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, as dimensões supracitadas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Percebe-se, então, que tais dimensões cruciais do desenvolvimento brasileiro no século XXI, hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo.

Por esta razão, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, torna claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdade, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.⁷

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se reoriente em direção da reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social em delineamento na década passada, de modo a que atenda aos

⁷ Para comprovação desta afirmação, veja-se, por exemplo, alguns dos livros publicados em 2016 que já tratam do golpe no Brasil (*Cardoso Jr. et al., 2016; Gentili et. al., 2016; Guimarães et al., 2016; Jinkings et al., 2016; Mattos et al., 2016; Nepomuceno, 2016; Proner et ali, 2016a e 2016b; Ramos et al., 2016; Sader, 2016; Souza, 2016*). Como se sabe, desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidenta Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito, e depois, derrubá-lo como consequência do anterior. Por outro lado, como já amplamente documentado nos livros citados, há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe.

interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

2.9 A centralidade do Estado.

Logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da Proteção Laboral e Previdenciária, da Saúde, da Educação, da Segurança Pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Existem três ideias fortes que devem pautar a reflexão sobre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade brasileira. A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades universais da população.

A segunda ideia trata a questão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam eleitoral e periodicamente. Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade no Século XXI.

3. Considerações Prospectivas para o Brasil no Século XXI: entre a subalternidade estrutural e a (des)construção da nação.⁸

⁸ O potencial da abordagem prospectiva não deve ser visto como um fim em si mesmo, pois apenas ganha sentido à medida que a atividade prospectiva está conectada a um projeto de desenvolvimento de país. Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verificado na realidade brasileira, que exige um pacto em relação aonde queremos chegar enquanto nação e à estratégia para isso. O estudo de futuro é uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento eleitoral e politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos, tecnológicos, simbólicos e comunicacionais em uma determinada direção.

Não é à toa, queremos crer, que desde o seu início, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorre, sobretudo, da imensa heterogeneidade estrutural e crescente

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do (acesso amplo ao) mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2003 e 2013, delinearam-se as grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, includente, sustentável e ... democrático.

Portanto, o momento de ruptura democrática que se encontra em curso no instante em que este texto é escrito, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura política. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário (além

complexificação das sociedades contemporâneas, por um lado, e por outro, da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais na maioria dos países.

Neste cenário, tem havido também certa retomada das iniciativas e desenvolvimento das ferramentas destinadas à prospecção estratégica, como instrumento próprio e privilegiado da função planejamento, voltada tanto à idealização de cenários futuros possíveis a setores, políticas, países ou dimensões cruciais da vida contemporânea, como à construção de estratégias e identificação de requerimentos técnicos e políticos para a perseguição de trajetórias desejadas em cada caso.

Desta forma, a prospecção estratégica de cenários e políticas públicas tem se mostrado tanto mais necessária quanto mais ampla a distância entre, de um lado, a complexidade e necessidades atuais das sociedades contemporâneas, e de outro, a relativamente baixa capacidade de governos e seus pífios resultados em termos de dinâmica econômica e bem-estar de suas respectivas populações mundo afora.

Está claro que muitas instituições brasileiras já têm constituída uma inteligência estratégica, tanto para a prospecção quanto para o planejamento. Apesar de sua relevância, a prospecção estratégica ainda é pouco desenvolvida e difundida pelos órgãos do Governo Federal, que deveria se valer mais desse tipo de ferramenta para aprimorar a qualidade de seu planejamento. Falta centralidade política para esses trabalhos e sinergia entre as iniciativas em curso de planejamento e prospecção. O contexto de complexidade que estamos vivendo pede uma abordagem integrada de nossos desafios e esforços coletivos para definir caminhos para o desenvolvimento. E essa abordagem não deve ser setorializada, fragmentada. Deve ser, necessariamente, multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar.

de ilegal e imoral, posto não haver razões jurídicas nem de outra espécie para tal), proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas uma ruptura constitucional por si só de gravíssimas implicações político-institucionais a futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores supracitados da soberania, da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana, da democracia como valor e método de governo, e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

É, portanto, contra essa trajetória histórica e tendências recentes de construção e afirmação nacionais que o golpe – e a PEC 241/55-2016, dentre outras medidas retrógradas já tomadas e em elaboração ou tramitação legislativa – se insurgem. Este golpe, em suma, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, *oxalá apenas temporariamente*, o ciclo longo de construção do Brasil como Nação livre, soberana e democrática.

3.1 Do Golpe (e da PEC 241/55, 2016) à Desconstrução da Nação.

Embora a aliança golpista entre oligopólios privados da mídia e setores conservadores do governo e do empresariado venham tentando blindar as reais motivações por trás de medidas recentes como as da PEC 241/55-2016 e outras, já começam a pipocar dúvidas e conflitos no interior do atual bloco político no poder. E a aprovar-se na íntegra ou em essência, muito em breve a maior parte da população brasileira, enganada e instigada a apoiar o golpe e os candidatos conservadores no pleito eleitoral das prefeituras e vereanças de 2016, começarão a sentir os efeitos deletérios de tais medidas, dentre as quais deverão vir com destaque: a redução quantitativa e a piora qualitativa dos serviços públicos de primeira necessidade e de acesso pretensamente universal (tais como saúde, assistência social, educação fundamental, etc; o desemprego de longa duração e a queda dos rendimentos reais; o reforço às discriminações de gênero, raça e idade no mercado de trabalho, dentre outras.

Como se sabe, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/55-2016 propõe a instituição de um Novo (*porém não necessariamente melhor!*) Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros seguidos. Para tanto, o texto fixa, em cada ano, um limite individualizado para a despesa primária total do Executivo e demais poderes da esfera federal. Para 2017, o limite será calculado pela aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) à despesa primária realizada no exercício de 2016. Para os anos posteriores, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela inflação. Para fins de verificação do cumprimento do limite estabelecido a cada ano, será considerado o somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias. No caso de descumprimento do limite estabelecido, o Poder Executivo deverá ajustar-se já no exercício subsequente, por meio do congelamento de subsídios e vedando a ampliação de desonerações tributárias que provoquem renúncia de receita. Por fim, a PEC afirma que as vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

A motivação fundamental da PEC está expressa no item 8 da Exposição de Motivos que acompanha o texto da lei (EMI nº 83/2016 MF e MPDG). Embora careça de

comprovação teórica e empírica, explicita-se a ordem causal irreal de suas suposições da seguinte maneira:

“Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro. (grifos nossos).” (EMI nº 83/2016)

Trata-se, sejamos claros, do infeliz encontro entre a ignorância, a insensatez, a arrogância e a má-fé.⁹ Segundo esse entendimento, a proposição resolverá – a um só golpe – o problema fiscal, que considera estrutural e insolúvel nas condições vigentes, e com ele o que considera problemas crônicos do Estado brasileiro, quais sejam: o tamanho supostamente agigantado, a ineficiência crônica e a suposta postura contra interesses do rei-mercado!

O restante deste artigo busca questionar e invalidar tais argumentos.

3.1.1 Análise crítica das justificações da PEC no 241/55-2016.10

O texto da EMI nº 83/2016 inicia enfatizando o quadro de desequilíbrio fiscal atual e suas consequências para a dívida pública e para a economia:

“Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal. (...) No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal (...) Entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros...” (EMI nº 83/2016)

A comparação internacional, e uma perspectiva de mais largo prazo da dívida pública brasileira, focada não apenas em estoque, mas também em custo, condições de rolagem e prazos, impõem, contudo, qualificações ao denominado desequilíbrio fiscal “agudo” brasileiro, além de questionar a causalidade sugerida entre déficit público e altas taxas de juros.

A Tabela 1 evidencia deterioração generalizada do resultado primário das economias emergentes e de renda média após a crise financeira global de 2008, o que remete, dentre outros fatores, ao menor dinamismo das economias domésticas e, conseqüentemente, à queda de receitas primárias aprofundada no período recente pela evolução desfavorável do preço de *commodities* exportadas por alguns destes países. O

⁹ O máximo do escárnio está, contudo, no item 25 da Exposição de Motivos: *“Trata-se, também, de medida democrática. Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. O Executivo está propondo o limite total para cada Poder ou órgão autônomo, cabendo ao Congresso discutir esse limite. Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos. Vale lembrar que o descontrole fiscal a que chegamos não é problema de um único Poder, Ministério ou partido político. É um problema do país! E todos o país terá que colaborar para solucioná-lo.”* (grifos nossos)

¹⁰ Esta seção foi originalmente formulada pelo colega Bráulio Santiago Cerqueira, a quem agradeço pelo direito de uso e isento pelas demais opiniões contidas no restante do texto

ponto a destacar é que, se o Brasil não fugiu à regra experimentando deterioração do resultado primário no período, em todos os anos da série disponibilizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o superávit (ou déficit) primário brasileiro superou (ou foi inferior) a média das economias emergentes.

Tabela 1: Resultado Primário do Governo Geral.

Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (em % PIB).

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	1,7	1,8	-0,8	-0,4	-1,3	-1,4	-2,4	-3,4	-6,1
Brasil	3,2	3,8	1,9	2,3	2,9	1,9	1,7	-0,6	-1,9
Chile	7,7	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-2,1
China	0,4	0,4	-1,4	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,2
Índia	0,4	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,5	-2,6
México	1,5	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,3
Rússia	5,6	4,8	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,1
Média*	2,8	2,5	-1,9	-0,1	0,8	0,5	0,0	-0,7	-2,7

Fonte: FMI, *Fiscal Monitor Database*, abr. 2016.

* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

A consideração do resultado fiscal nominal, não mencionado na EMI e que inclui os juros no total de despesas do setor público, mostra – cf. Tabela 2 – outra situação do Brasil na comparação com as economias emergentes e de renda média. Também se observa, após a crise de 2008, deterioração generalizada dos resultados fiscais. No entanto, desta vez, o Brasil exibe indicador pior do que a média das economias emergentes e de renda média, o que se explica pelo peso significativo – e assinala-se, ímpar na comparação internacional – da conta de juros brasileiros nos resultados fiscais ao longo dos anos, cerca de 5,5% do PIB ao ano com pico recente de 9,1%.

Tabela 2: Resultado Nominal do Governo Geral.

Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (em % PIB)

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0,2	0,4	-1,9	-1,2	-2,4	-2,7	-3,0	-4,1	-7,4
Brasil	-2,7	-1,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,5	-3,0	-6,0	-10,3
Chile	7,9	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,3
China	0,1	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7
Índia	-4,4	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,7	-7,0	-7,2
México	-1,1	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1
Rússia	5,6	4,6	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5
Média*	1,0	0,8	-3,7	-1,9	-0,9	-1,1	-1,5	-2,4	-4,5

Fonte: FMI, *Fiscal Monitor Database*, abr. 2016.

* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

Gráfico 1: Brasil, Setor Público Consolidado.

Despesas com Juros Nominais (acumulado em 12 meses, % PIB)

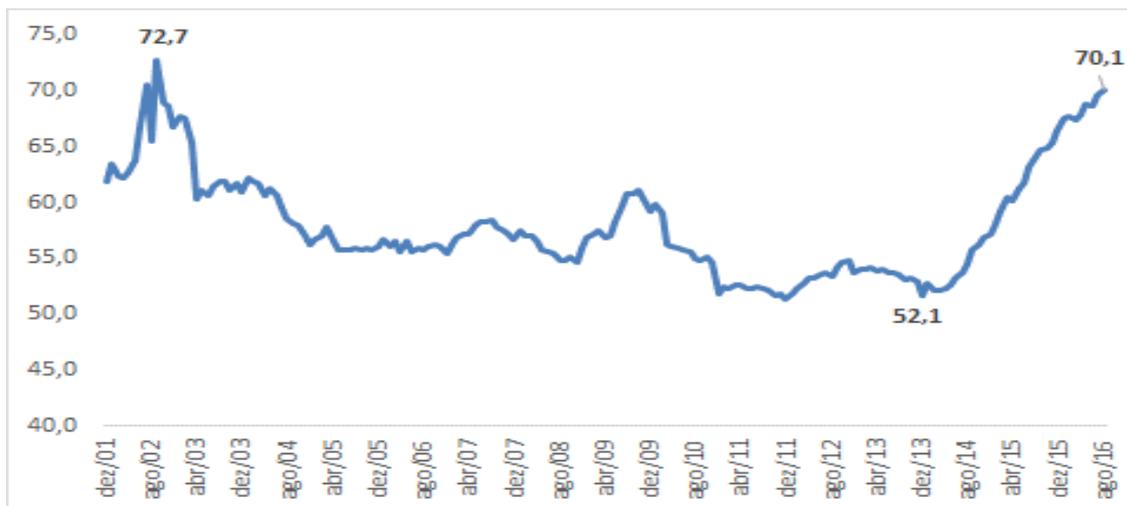


Fonte: BCB.

Em relação aos indicadores de dívida do setor público no Brasil,¹¹ a despeito da crise internacional, depois dela, até meados de 2013, apresentaram estabilidade ou queda em razão de diferentes fatores, tais como: valorização do dólar e do valor das reservas internacionais (que compõem os ativos da dívida líquida) em 2009 e a partir de 2011; queda da taxa básica de juros e das despesas com juros entre 2011 e 2013; crescimento elevado do PIB em 2010, superior a 7%; e manutenção de níveis elevados de resultado primário para os padrões internacionais até 2013. O crescimento recente, tanto da dívida bruta quanto da líquida em % do PIB, coincidiu com estagnação e depressão da economia – que, por definição, reduz o denominador da relação dívida/PIB –, fenômenos agravados com o novo ciclo de aperto monetário a partir de fins de 2013, e com a deterioração do resultado primário. Não obstante, assinala-se que mesmo após a alta atual, em agosto de 2016 a dívida bruta não ultrapassou o patamar de 2002 e a dívida líquida permanecia cerca de 30% abaixo do nível alcançado naquele ano.

¹¹ Dívida Líquida do Setor Público Consolidado, que inclui ativos e passivos líquidos das três esferas de governo e das estatais, exceto Petrobras e Eletrobras, e Dívida Bruta do Governo Geral, que considera apenas os passivos dos três entes da federação.

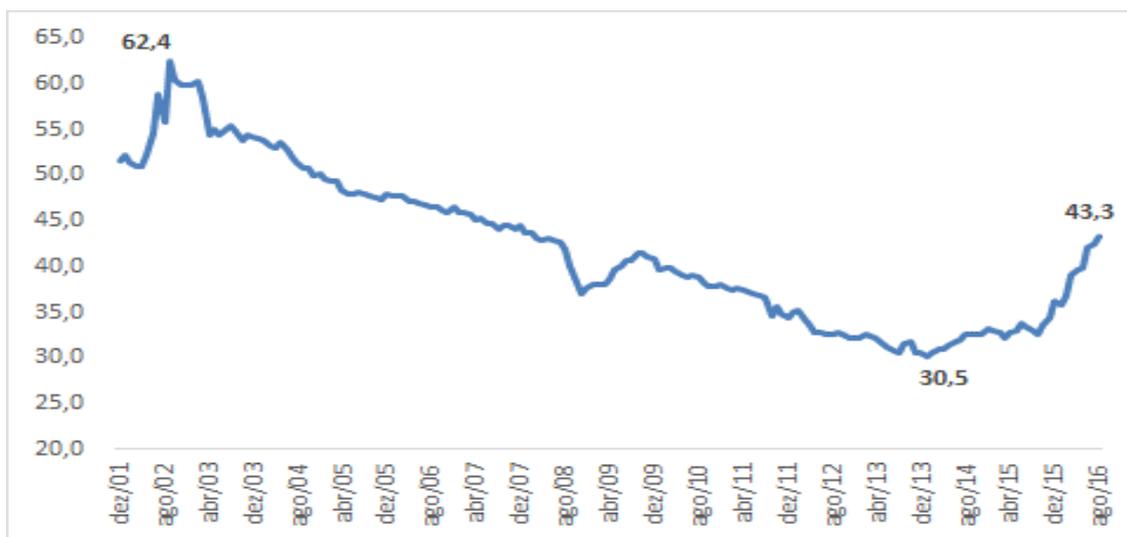
Gráfico 2: Brasil, Dívida Bruta do Governo Geral* (% PIB).



Fonte: BCB

* Metodologia adotada a partir de 2008; para os valores da série anteriores a janeiro daquele ano, procedeu-se a ajuste = DBGG metodologia até 2007 – dívida mobiliária na carteira do BC + operações compromissadas + dívida mobiliária do BC.

Gráfico 3: Brasil, Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB).



Fonte: BCB

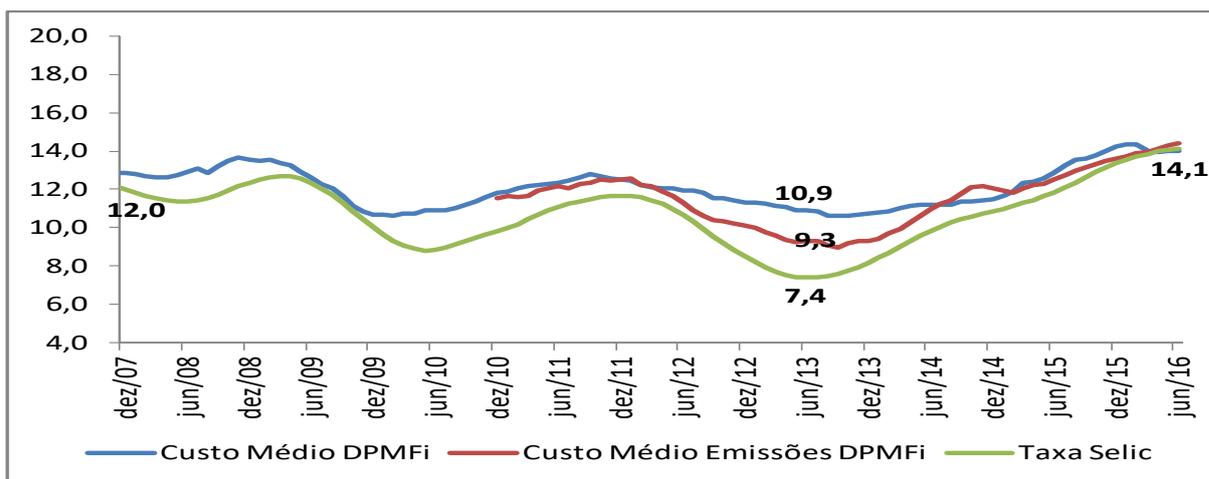
De todo modo, a piora dos resultados fiscais primários e o crescimento recente da dívida pública são vistos na EMI da PEC nº 241/55-2016 como causas da “perda de confiança dos agentes econômicos” e da imposição de “elevados prêmios de risco” ao país e ao setor público. Mas até que ponto a emergência de déficits primários no período recente impactou o custo e as condições de rolagem da dívida pública?

O Gráfico 4 evidencia que os custos médio do endividamento federal interno (DPMFi)¹² e das novas emissões de títulos da dívida interna acompanham de perto os movimentos

¹² A dívida interna mobiliária federal (DPMFi) responde atualmente por 96% do endividamento federal (DPF).

no tempo da taxa Selic, a taxa básica de juros fixada pelo Banco Central do Brasil (BCB). A piora do resultado primário de 2013 em diante coincidiu, inclusive, com a redução da diferença entre custo da dívida interna e taxa Selic, o que normalmente ocorre em movimentos de alta da Selic em função da parcela prefixada da dívida. O importante a fixar aqui é que se a política monetária definir uma taxa Selic menor, o custo do endividamento cai, e se definir uma taxa Selic maior, o custo da dívida sobe – e isto independentemente da variação do resultado primário.

Gráfico 4: Custo Médio da DPMFi, Custo Médio de Emissões da DPMFi e Taxa Selic (acumulados em 12 meses, % a.a.).

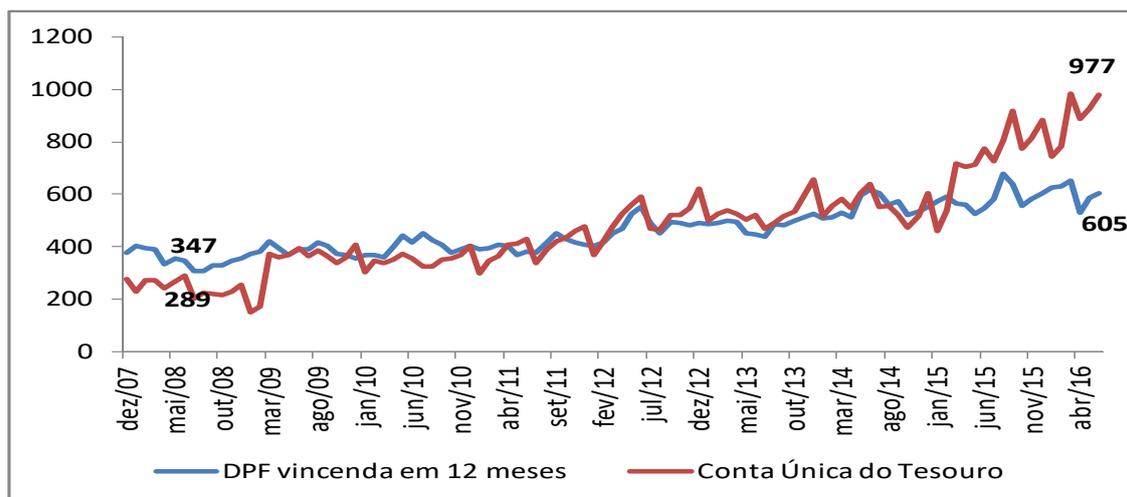


Fontes: STN e BCB

Sobre as condições de rolagem da dívida pública, prêmios de risco supostamente mais elevados e perda de confiança dos detentores privados de títulos, em tese pressionariam por redução de prazo. Não é isso, no entanto, o que vem ocorrendo na prática. De acordo com as estatísticas publicadas no *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal* elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em dezembro de 2007, antes da crise global, o prazo médio da dívida pública federal (DPF) era de 3,27 anos; em junho de 2016, 4,55 anos; em dezembro de 2013, antes da sucessão recente de déficits primários, 4,18 anos. Quanto ao percentual vencendo em um ano da DPF, o mesmo *Relatório* também evidencia melhora ao longo do tempo: 28,23% em dezembro de 2007, 24,82% em dezembro de 2013, e 20,44% em junho de 2016.

Destaque-se, ainda, a evolução do caixa do Governo Federal (Conta Única do Tesouro no Banco Central) que inclui as disponibilidades financeiras necessárias ao atendimento de despesas primárias e pagamento de serviços da dívida. Após a crise financeira global, incluindo os últimos dois anos, o que se verifica é um aumento do caixa do governo, e não uma redução das disponibilidades como possivelmente se esperaria num contexto de “agudo” desequilíbrio fiscal e desconfiança. De 73% do percentual vencendo em 12 meses da DPF em dezembro de 2007, o saldo da Conta Única passa a 161% em junho de 2016, em R\$ correntes um crescimento de R\$ 276 bilhões (10,1% do PIB) para R\$ 977 bilhões (16,2% do PIB), resultado de emissões de dívida sistematicamente superiores a vencimentos e dos ganhos recentes do Banco Central com a valorização das reservas internacionais transferidos ao Tesouro.

Gráfico 5: Conta Única do Tesouro e Vencimentos da DPF em 12 meses (R\$ bilhões).



Fontes: STN e BCB

Em que pesem o peso ímpar dos juros brasileiros nos resultados fiscais, a desaceleração da economia que deprime o denominador da relação dívida/PIB e, no sentido inverso ao do “agudo” desequilíbrio fiscal, a melhora dos prazos da dívida e o aumento do caixa do Governo Central, que ademais conta com US\$ 370 bilhões de reservas internacionais depositadas no Banco Central, a justificação da PEC nº 241/55-2016 se concentra nos “problemas” gerados pelo aumento da despesa primária:

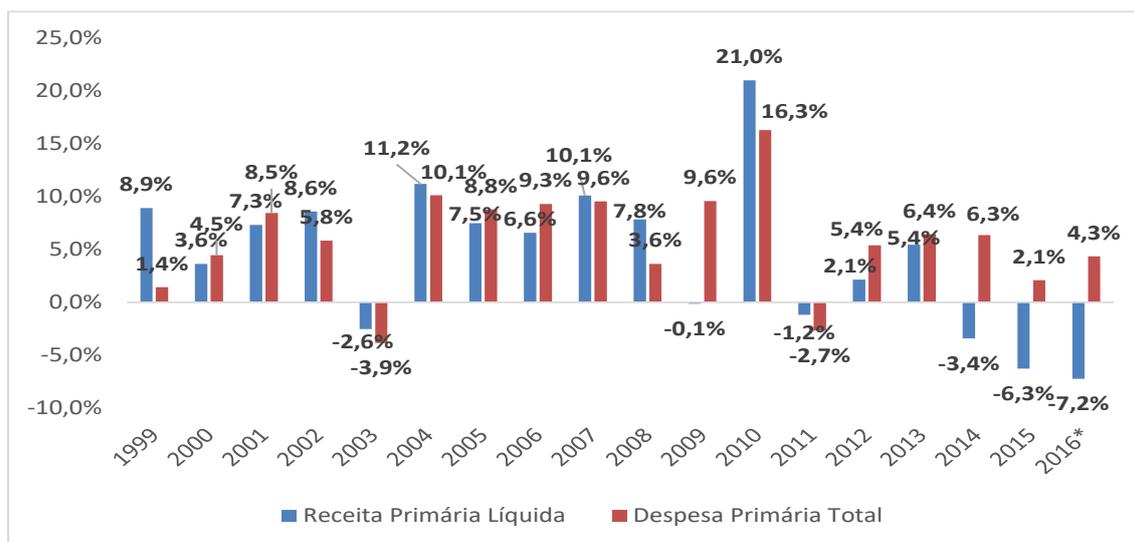
“A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. (...) Isto posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global...” (EMI nº 83/2016)

Ora, mesmo no quadro conceitual de sustentação da PEC, que pouco discute e/ou trata como natural o peso dos juros (inusitado internacionalmente) nos resultados fiscais brasileiros e silencia sobre prazos e outros indicadores das condições de rolagem da dívida, é ilógico e antiético, a partir da diferença observada entre despesa e receita primária, concluir que a “*raiz do problema fiscal federal se encontra no crescimento acelerado da despesa pública primária*”. A não ser que se suponha que o “normal” da arrecadação seja o comportamento observado nos últimos anos, antes da conclusão é preciso investigar melhor desde quando e por que o crescimento real da despesa primária – numa economia habituada a produzir superávits primários acima da média das economias emergentes e de renda média – descolou-se do crescimento das receitas, além é claro de se perguntar sobre as possibilidades de recuperação da arrecadação.

Uma análise mais cuidadosa dos números revela que não há tendência de longo prazo de descolamento entre receitas e despesas primárias, mas tão somente a emergência de um cenário atípico no último triênio, associado, principalmente, à queda contínua da arrecadação. Desde 1999, quando da introdução do regime fiscal ancorado em metas anuais de resultado primário, receitas e despesas cresceram a taxas parecidas. De 1999 a 2008, ano de eclosão da crise global internacional cujos efeitos sobre a arrecadação no Brasil se fizeram sentir predominantemente no ano seguinte, a receita líquida de transferência a entes subnacionais do Governo Central cresceu em média 6,8% a.a. em termos reais, enquanto a despesa total aumentou em média 5,7% a.a. Depois da crise, da

desaceleração econômica e da adoção de políticas anticíclicas calcadas em desonerações tributárias e ampliação de subsídios, os percentuais de crescimento real de receitas e despesas primárias se inverteram, mantendo-se, no entanto, relativamente próximos dos patamares anteriores: de 2009 a 2013 as receitas líquidas aumentaram em média a uma taxa de 5,2% a.a. reais contra 6,8% a.a. das despesas. No último triênio, aí sim, assiste-se a um grande descolamento entre despesas e receitas primárias, mas em termos históricos o que sobressai é a mudança de trajetória da receita, com queda real média entre 2014 e 2016 (12 meses até agosto) de -4,6% a.a., configurando um colapso; já as despesas primárias totais apresentam no mesmo intervalo crescimento real de 3,0% em média.

Gráfico 6: Governo Central: Receita Primária Líquida e Despesa Primária Total (var. anual real).



Fonte: STN

* Variação em 12 meses até agosto

Tabela 3: Governo Central Brasil.

Receita Primária Líquida e Despesa Primária Total (var. anual real média por período).

	1999-2008	2009-2013	2014-2016*
Receita Primária Líquida	6,8%	5,2%	-4,6%
Despesa Primária Total	5,7%	6,8%	3,0%

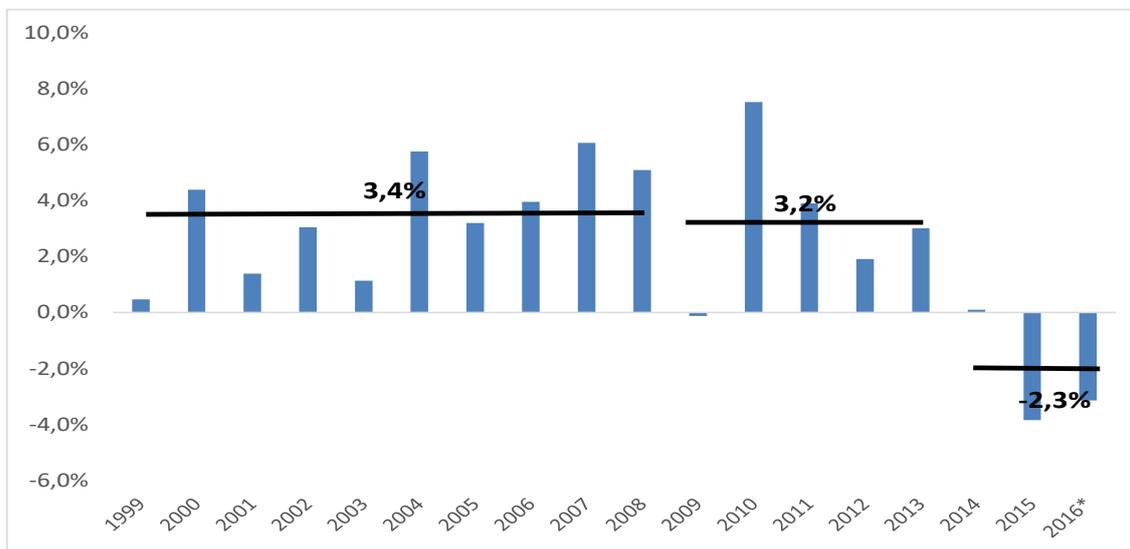
Fonte: STN

* Variação em 12 meses até agosto.

O colapso da arrecadação, por sua vez, acompanhou em intensidade maior o comportamento do PIB no período recente. O crescimento real da economia, que vinha se mantendo ao redor de 3,3% a.a. na média 1999-2013, caiu para -2,3% a.a. na média 2014-2015. Trata-se da recessão mais severa registrada pela série do Banco Central (IBGE) com início em 1962. Apenas duas outras crises desde então apresentam números que se aproximam dos atuais, e mesmo assim com severidade menor: a crise

da dívida externa no intervalo 1981-1983, quando o PIB na média retraiu 2,1% a.a.; e a crise que se seguiu ao Plano Collor com o PIB decrescendo em média 1,3% a.a. entre 1990 e 1992.

Gráfico 7: PIB: Taxas Anuais de Crescimento Real e Médias Anuais por Período (% a.a.).



Fonte: BCB

* Expectativa Focus, 30 de setembro de 2016

Para ficar em um exemplo de mensuração dos efeitos do ciclo e de eventos não recorrentes sobre as receitas e o resultado primário, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) estimou o chamado resultado primário estrutural¹³ de 2015 para o setor público em -0,90% do PIB, uma diferença de quase 1,00 p.p. em relação ao resultado primário efetivamente observado (-1,88% do PIB)¹⁴.

Como, então, recuperar a tendência de crescimento do PIB, em torno de 3% a.a., observada desde 1999? Uma vez que a EMI de justificação da PEC nº 241/55-2016 parte do diagnóstico de que a essência do problema fiscal diz respeito ao crescimento de despesas primárias, esta pergunta, crucial para as receitas e para a trajetória esperada do resultado primário, não aparece diretamente na argumentação. Indiretamente, no entanto, é possível identificar a suposição acerca do crescimento subjacente à proposta de congelamento real – e redução ao longo do tempo em % do PIB – das despesas primárias: a compressão do gasto público em % do PIB e a melhoria esperada do resultado primário restaurará a confiança dos agentes privados, reduzirá o risco-país, abrirá espaço para a queda de juros e estimulará o crescimento econômico:

“...propomos a criação de um limite [real igual ao IPCA] para o crescimento das despesas primárias totais do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes;

¹³ O resultado primário estrutural estima qual seria o resultado primário obtido pelo governo caso a economia (e as receitas) operasse em pleno emprego; além disso, a estimativa desconsidera receitas e despesas atípicas.

¹⁴ *Monitor de Política Fiscal: Resultado Fiscal Estrutural, novas estimações para a metodologia proposta*, Brasília, SPE, 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para a redução estrutural das taxas de juros”. (EMI nº 83/2016)

Mas é certo que a redução dos serviços e bens produzidos pelo Estado e das transferências ao setor privado em relação ao tamanho da economia produza tantos efeitos positivos sobre ela? No curto prazo, pela ótica da demanda, a redução do crescimento do gasto público certamente produz efeitos diretos negativos sobre o PIB, que por definição inclui, em sua composição, o consumo do governo e o investimento público; além disso, as transferências do governo às famílias e às empresas influenciam, ao lado de impostos, a renda disponível do setor privado para consumir e investir, conforme se observa abaixo:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + (\text{X}-\text{M})$$

Onde, PIB é o produto interno bruto; C é o consumo das famílias, função, dentre outros fatores, da renda disponível após impostos líquidos de transferências; I é a formação bruta de capital fixo, que inclui o investimento público e estatal; G é o consumo do governo; X é a exportação; e M é a importação.

E no médio e longo prazos, o que indicam as evidências a respeito dos efeitos de consolidações fiscais assentadas em redução de despesas sobre o PIB, emprego e bem-estar? O que se pode dizer é que o otimismo com a tese do “ajuste fiscal expansionista” (GIAVAZZI & PAGANO, 1990) já foi maior e deu lugar, recentemente, à dúvida (para não falar em ceticismo), incluindo publicações patrocinadas por instituições multilaterais como FMI que até pouco tempo o propugnava sem maiores qualificações. Este é o caso de Ostry, Loungani & Furceri (2016, p. 40, tradução nossa):¹⁵

“Políticas de austeridade não apenas geram substanciais custos em termos de bem-estar devido aos canais de transmissão pelo lado da oferta, mas também fragilizam a demanda – e assim enfraquecem o emprego. A noção de que a consolidação fiscal possa ser expansionista (ou seja, aumente o produto e o emprego), em parte melhorando a confiança do setor privado e o investimento, tem sido esposada com muita ênfase por, dentre outros, Alberto Alesina, economista de Harvard, e pelo ex-presidente do Banco Central Europeu Jean-Claude Trichet. Entretanto, na prática, episódios de consolidação fiscal têm sido acompanhados, na média, por quedas ao invés de expansões do produto. Na média, estima-se que um ajuste fiscal de 1% do PIB aumente o desemprego de longo-prazo em 0,8% e piore em 1,5% em cinco anos o índice de Gini associado à desigualdade”.

Ora, se no curto prazo a contenção de gastos públicos impacta negativamente o crescimento, e no médio e longo prazos não necessariamente se traduz em mais dinamismo econômico, então a própria consolidação fiscal, objetivo central da PEC nº 241/55-2016, corre o risco de não se concretizar.

Independentemente de questões empíricas, em termos lógicos sobressai novamente na EMI da PEC nº 241/55-2016 a importância de supostos efeitos das finanças públicas, circunscritas a receitas e despesas primárias, sobre a confiança do setor privado e sobre a taxa de juros, agora com sinal contrário: se o desajuste do resultado primário ampliava prêmios de risco e a desconfiança, agora o ajuste esperado com base na despesa reduz prêmios de risco e resgata a confiança. E assim como no raciocínio inicial, nenhuma

¹⁵ Mas não do comunicado oficial do FMI de apoio à PEC nº 241/2016 divulgado em 29 de setembro de 2016 após visita da equipe ao Brasil. Ver *Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission)*, FMI, 29 set. 2016. Disponível em:

<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.

menção à correlação entre a taxa Selic, definida pela política monetária, e o custo da dívida pública federal (DPF).

Finalmente, argumenta-se que a duração prevista de 20 anos – com possibilidade de revisão após 10 anos – para o Novo Regime Fiscal (NRF) de congelamento real das despesas constitui o intervalo de tempo necessário à consecução de outras mudanças institucionais e reformas que garantam a consolidação fiscal de longo prazo:

“Nossa intenção é que o Novo Regime Fiscal seja uma das várias ferramentas utilizadas para uma gestão séria do orçamento”. (...) O Novo Regime Fiscal, válido para a União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. (...) Trata-se, também, de medida democrática. Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos”. (EMI nº 83/2016)

Em realidade, como 65% do gasto primário federal é de natureza ou vinculação social,¹⁶ sendo a maior parte obrigatória e não passível de contingenciamento em decorrência de dispositivos legais, inclusive constitucionais, a introdução de um limite global ao longo do tempo para a despesa primária **imporá** a necessidade de outras reformas legais/constitucionais – especialmente em capítulos sociais da Constituição.

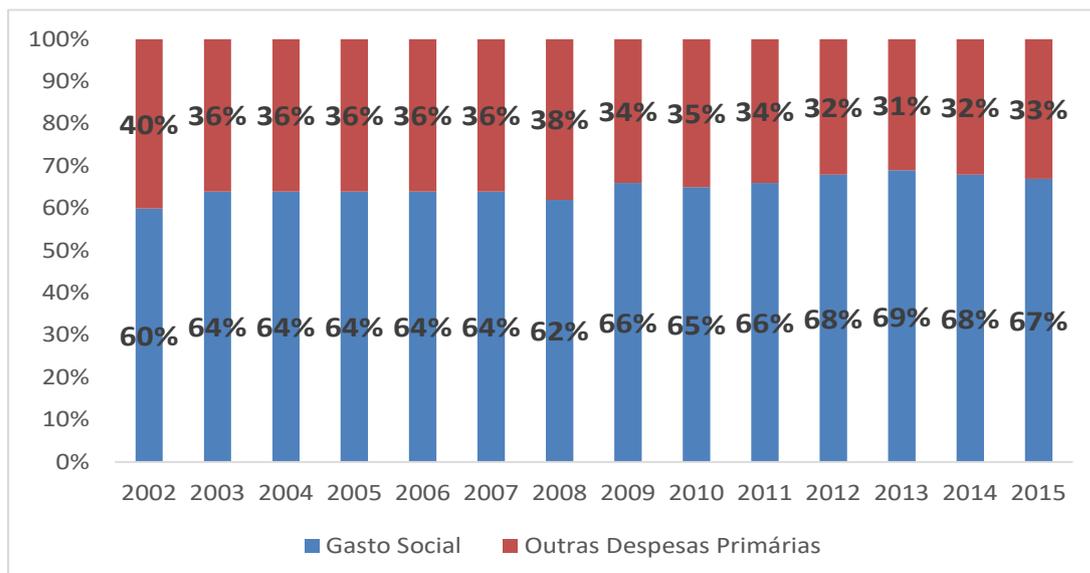
Um exercício simplificado quantifica a redução esperada em % do PIB do congelamento da despesa real do Governo Central por 10 anos: partindo de despesas primárias da ordem de 19,9% do PIB em 2016,¹⁷ e supondo um crescimento médio real da economia de 2% a.a., em 2026 a despesa primária cairia para 16,3% do PIB, independentemente do que vier a ocorrer com a receita; a extensão da regra até 2036 levaria, num mesmo cenário de PIB, à nova queda de despesas, desta feita para 13,3% do PIB. Ocorre que, tomando-se por base 2015, somente o gasto social federal somou 15,7% do PIB, incluindo transferências aos demais entes, ou 13,2% do PIB considerando as aplicações diretas da União.¹⁸ Compreende-se, assim, que o cumprimento dos limites da PEC **imporá** – obrigatoriamente – a redução do gasto social como % do PIB, ao longo dos anos.

¹⁶ Ver STN (2016). A métrica de gasto social construída abrange as áreas de assistência social, educação e cultura, organização agrária, previdência social, saneamento básico e habitação, saúde e trabalho e emprego. Também inclui transferências do Governo Central a Estados e Municípios.

¹⁷ Estimativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, *Novo Regime Fiscal*, Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf. Acesso em: 7 out. 2016.

¹⁸ STN (2016).

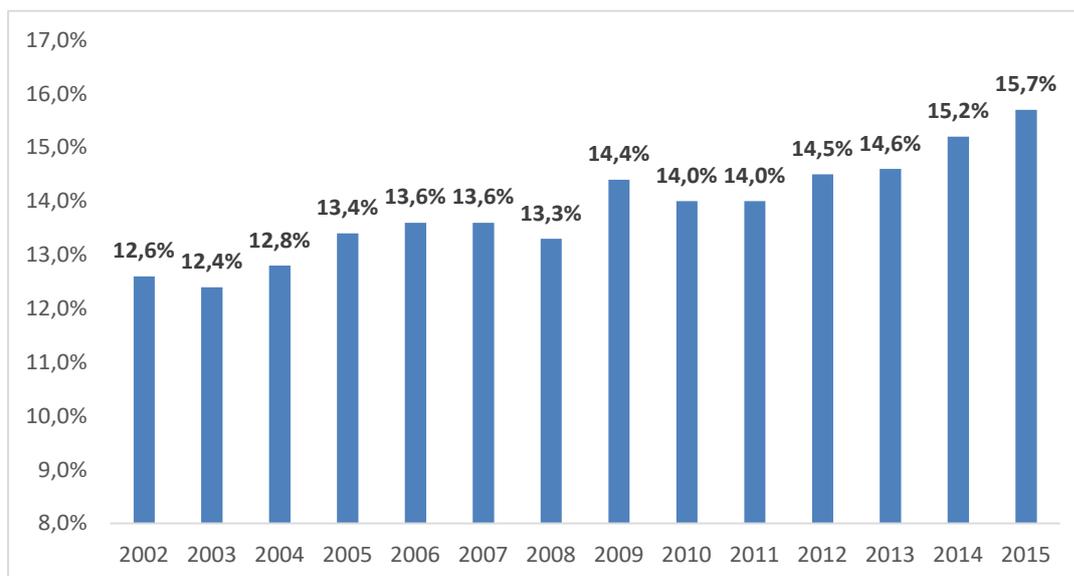
Gráfico 8: Governo Central Brasil. Composição do Gasto Primário* (%)



Fonte: STN (2016)

* Inclui transferências a Estados e Municípios.

Gráfico 9: Governo Central: Gasto Social Primário*(em % PIB).



Fonte: STN (2016)

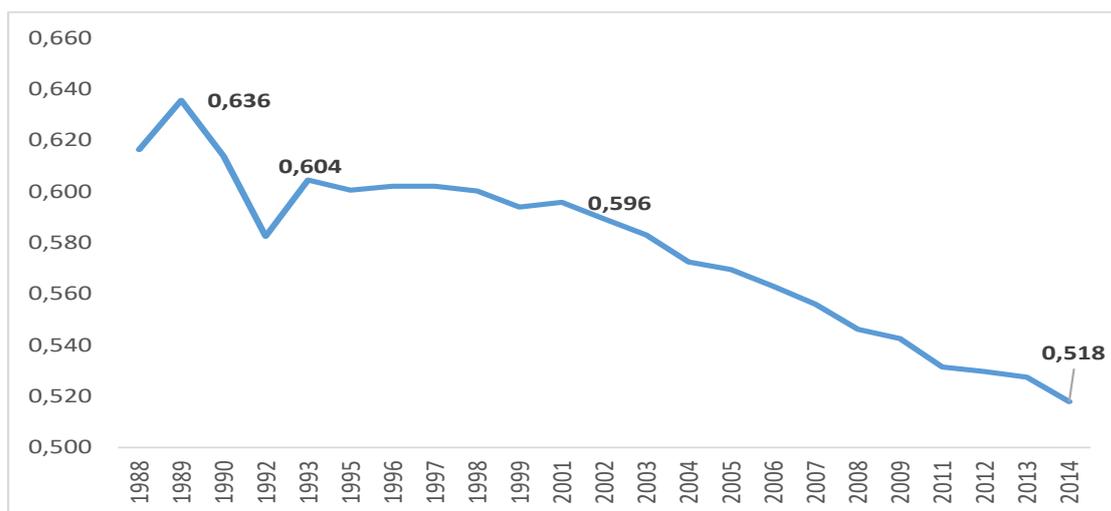
* Inclui transferências a Estados e Municípios.

Assim, para além de um diagnóstico e propostas para sanear as finanças públicas, a PEC nº 241/55-2016 traz, implicitamente, uma visão sobre a estratégia de desenvolvimento e sobre a democracia no Brasil.

Do ponto de vista do desenvolvimento nacional, a redução do tamanho do Estado, de seu papel na economia e, complementarmente, o encolhimento relativo do sistema de bem-estar previsto na Constituição de 1988, apontam para uma concepção liberal-conservadora, mais fortemente calcada no investimento e dinamismo do setor privado, e

que atribui papel secundário a políticas ativas de proteção e promoção social na diminuição da pobreza e da desigualdade – ecoando opções estratégicas assumidas pelo país na década de 1990. A experiência histórica, contudo, revela estabilidade do índice de Gini naquele período e resiliência à redução da pobreza após os ganhos proporcionados pela estabilização da economia em 1994. Somente a partir da década passada, que coincide com maior centralidade das políticas sociais (e do gasto social) no modelo de desenvolvimento, é que se observa tendência inequívoca de queda da desigualdade e da pobreza no país.

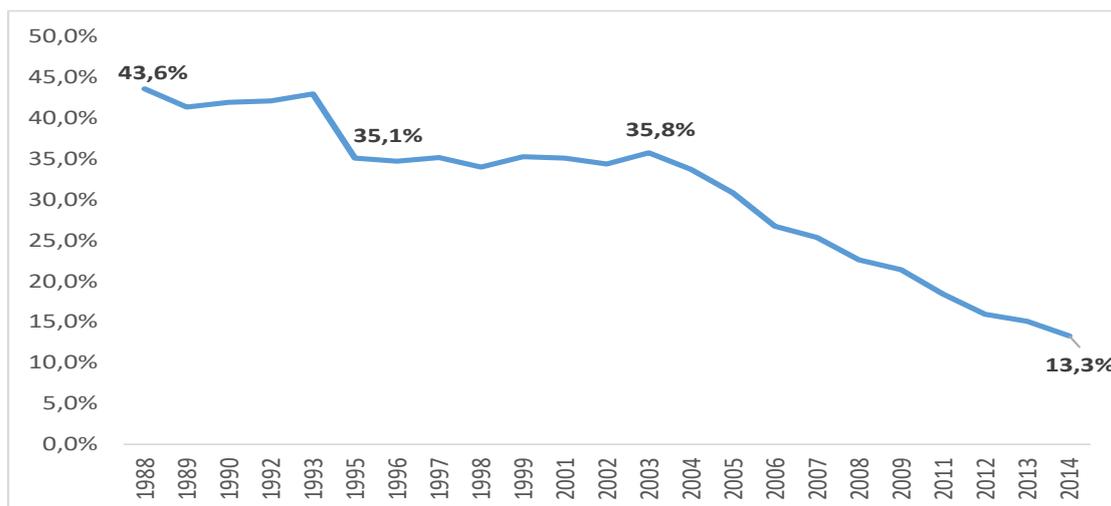
Gráfico 10: Coeficiente de Gini*



Fonte: IPEADATA a partir de dados da PNAD/IBGE

* Mede o grau de desigualdade na renda domiciliar per capita. Varia de zero a um, quanto menor, mais bem repartida é a renda.

Gráfico 11: Taxa de Pobreza* (%)



Fonte: IPEADATA

* Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza

Por sua vez, do ponto de vista da democracia brasileira, além de forçar a realização da opção política segundo a qual o sistema de direitos, proteção e promoção da Constituição de 1988 “não cabe no orçamento”, a PEC nº 241/55-2016 restringe, deliberadamente, a soberania popular manifesta nos ciclos eleitorais de 4 anos, os quais implicitamente são encarados com desconfiança – duas décadas seria o tempo necessário para a “reforma das instituições fiscais” capazes de consolidar uma “gestão séria do orçamento”. De um lado, imposição de reformas constitucionais na direção da contenção de direitos aliada a restrições ao poder do voto; de outro lado, silêncio sobre impostos, política monetária e o peso dos juros no orçamento.

E ainda há quem diga que as finanças públicas são um fim em si mesmo e não um meio para a consecução de objetivos sociais em disputa, alguns mais e outros menos democráticos.

3.1.2 A PEC 241/55-2016 e as três teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro.

De modo implícito, segundo o projeto golpista, argumenta-se que a PEC resolverá – *e como visto acima, não resolverá!* – o problema fiscal, e com ele o que consideram problemas crônicos do Estado brasileiro, pois o chamam de grande, ineficiente e contrário aos interesses do rei-mercado! Tratemos agora de desmontar tais mitos.

✓ O Estado brasileiro é grande?

Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição, da ousadia, do escopo, do perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado. Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.

Em perspectiva desenvolvimentista: para um projeto incluyente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro decididamente não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e *modus operandi* são de índole liberal, está assentado – por incrível que pareça! – numa concepção de Estado mínimo! Significa que suas lógicas de organização (ossatura) e funcionamento (*modus operandi*) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal, cuja orientação geral consiste em dificultar ou bloquear o gasto público real, mas deixando praticamente livre de restrições o gasto público financeiro que sustenta o pagamento de juros aos rentistas de plantão.

Dois indicativos disso são a carga tributária brasileira e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público, tais como vistos nos gráficos abaixo.

Gráfico 12: Arrecadação Tributária como % PIB – países selecionados x Brasil.

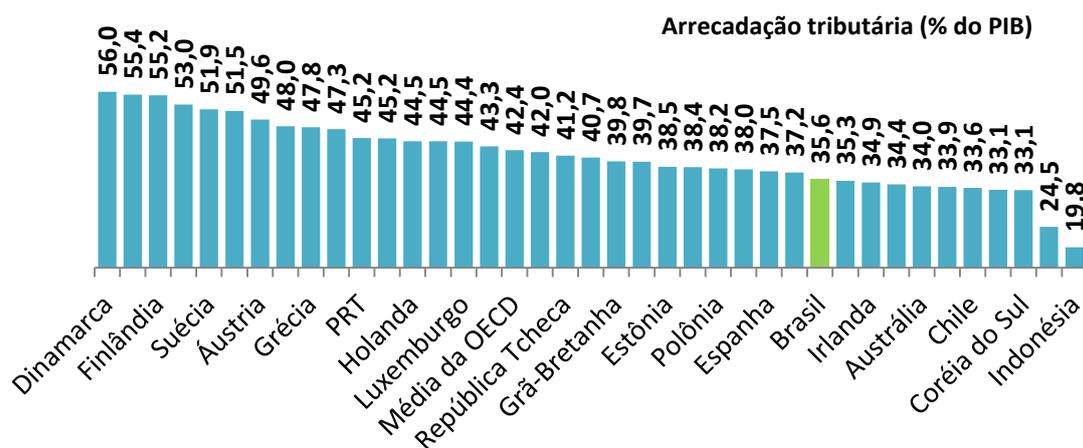
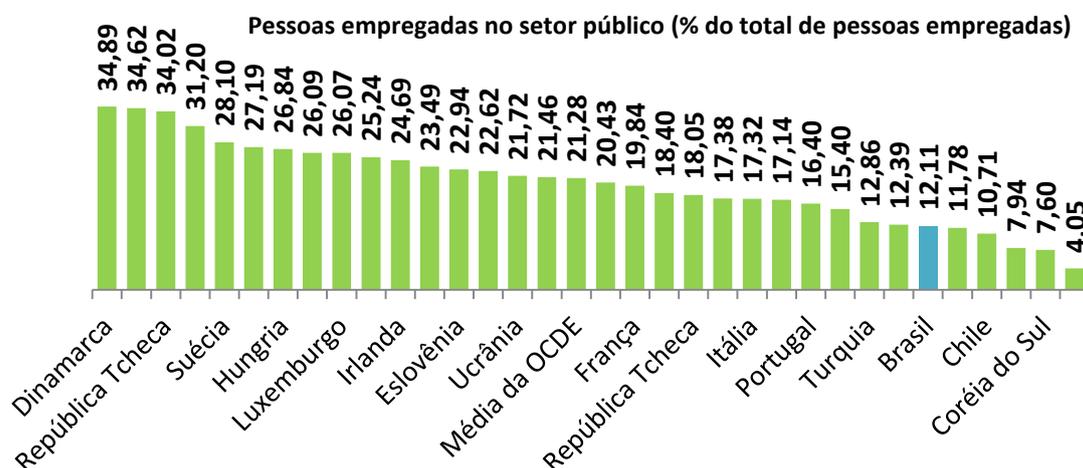


Gráfico 13: Empregados no Setor Público como % Total Ocupadas - países selecionados x Brasil.



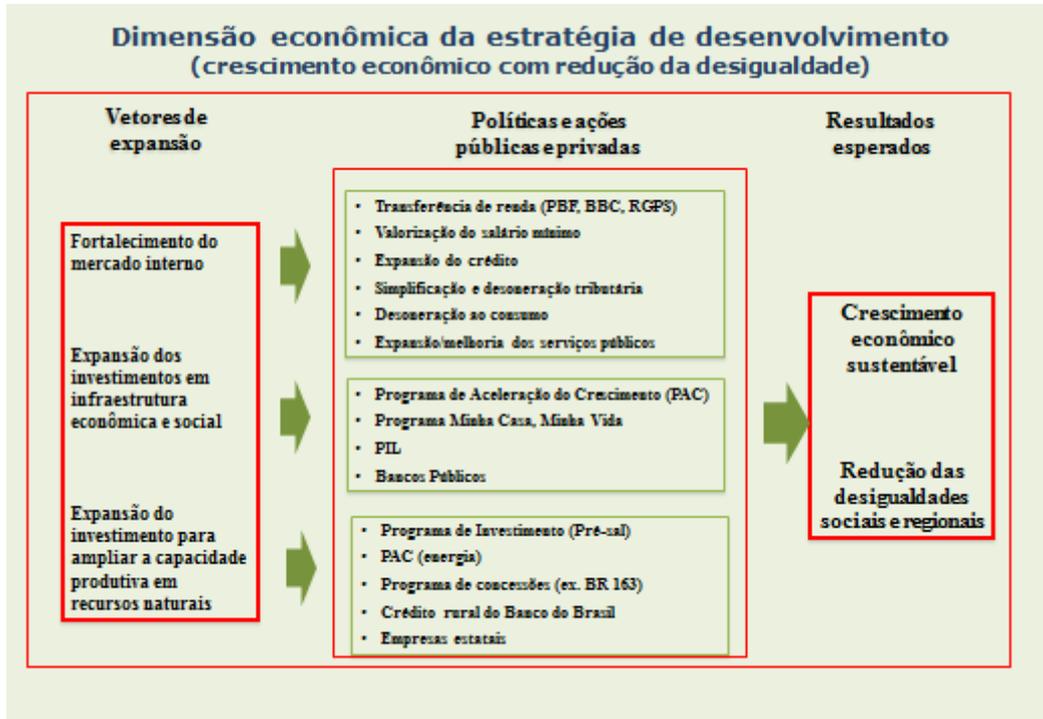
Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais seja em investimentos estatais. Hoje em dia, talvez a Lei n. 8666 (grande dificultadora das contratações públicas), a LRF (grande limitadora dos gastos reais em favorecimento do gasto financeiro) e a postura dos órgãos de controle, estes centrados mais em auditorias de conformidade e foco em aspectos triviais da gestão pública para a racionalização de gastos e busca por eficiência, ao invés de preocupação mais ampla sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais, sejam bons exemplos para as afirmações precedentes.

✓ **O Estado brasileiro é ineficiente?**

Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a CF-1988. No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito

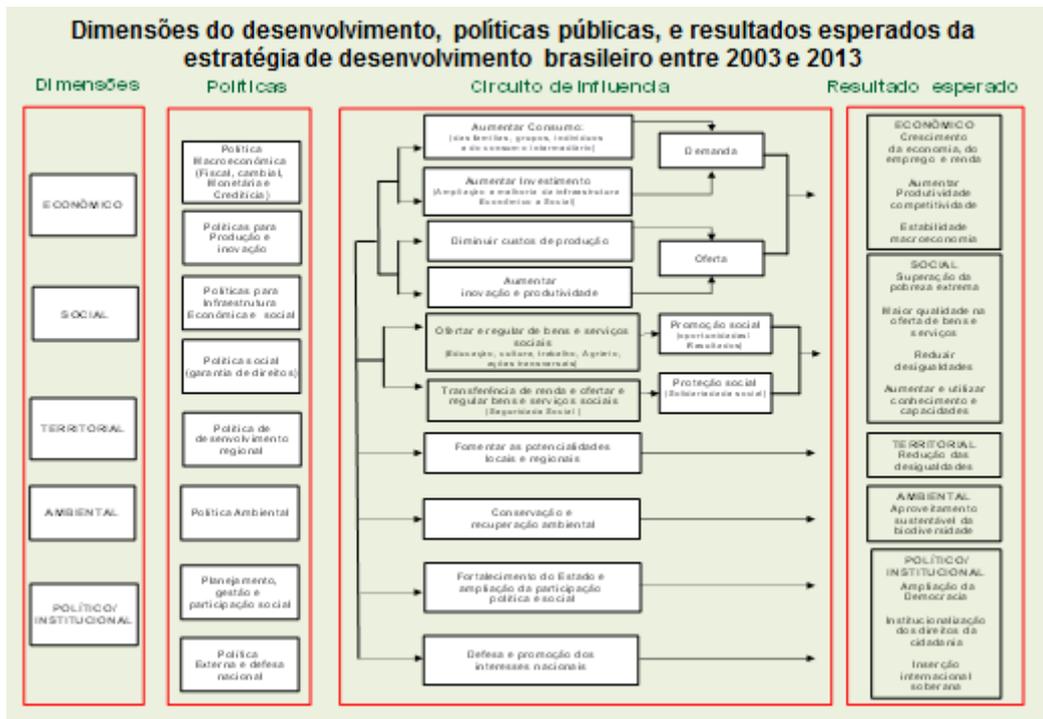
as suas competências e áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal, tal como se pode ver pelos Quadros e Tabelas abaixo.

Quadro 2: Dimensão Econômica da Trajetória de Desenvolvimento Brasileiro: 2003 a 2013.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração dos autores.

Quadro 3: Políticas Públicas e Resultados da Trajetória de Desenvolvimento: 2003 a 2013.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração dos autores.

Tabela 4: Dimensões e Ampliação da Rede de Infraestrutura Brasileira: 2002 a 2013.

Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013		
UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
TRANSPORTE		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
ENERGIA		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
COMUNICAÇÕES		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à Internet	12,9 % (2005)	40%
AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA		
2002		
2013		
TRANSPORTE		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
ENERGIA		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
COMUNICAÇÕES		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração dos autores.

Tabela 5: Dimensões e Ampliação da Rede de Equipamentos e Serviços Sociais: 2002 a 2013.

Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.		
	2002	2013
POLÍTICAS SOCIAIS		
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Famílias beneficiárias do Bônus Família	3,6 milhões (2002)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMVZ	2,3 milhões	4,2 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS	15,9 milhões	27,0 milhões
TRABALHO e RENDA		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,6 milhões	5,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
SAÚDE		
Procedimentos Ambulatoriais	1.553,5 milhões	2.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção Básica	885,0 milhões	1.200,5 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
EDUCAÇÃO		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	22,2 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pré - Alunos Beneficiados	30,9 milhões	42,2 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pré - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	272.142	749.875
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fee - Contratos Firmados	65.921	559.596
Pront - Boleias Ocupadas	25.812 (2005)	177.254
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Moradas do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração dos autores.

Como se vê pela Tabela 4, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das

redes de infraestrutura nos setores ali considerados. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

Da mesma maneira, pela Tabela 5 é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002 e 2013 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil.

Claro está que para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita. Disso não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. E é exatamente neste pequeno detalhe que reside toda a ignorância, insensatez, arrogância e má-fé do projeto golpista.

Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar.

✓ **O Estado brasileiro é contra o mercado?**

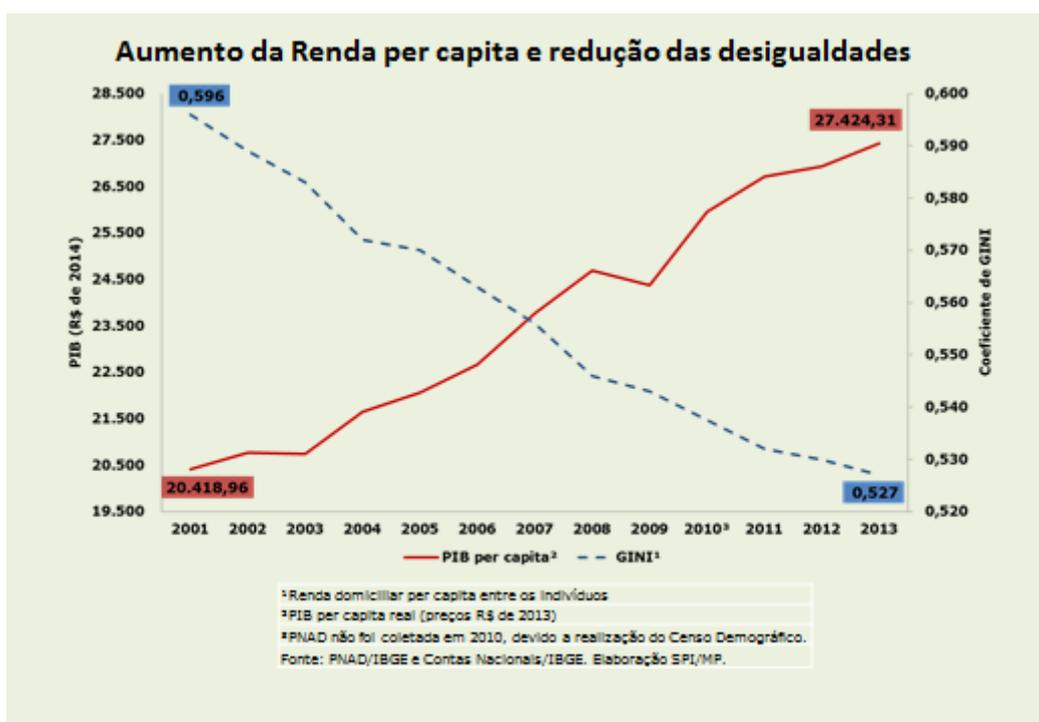
Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande

maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

Não obstante, como demonstrado pela – curta, mas exitosa – experiência recente de desenvolvimento no Brasil (2003 a 2013), houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho, cf. Gráfico 14.

Gráfico 14: Combinação Virtuosa entre Renda Per Capita e Índice de Gini.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração dos autores.

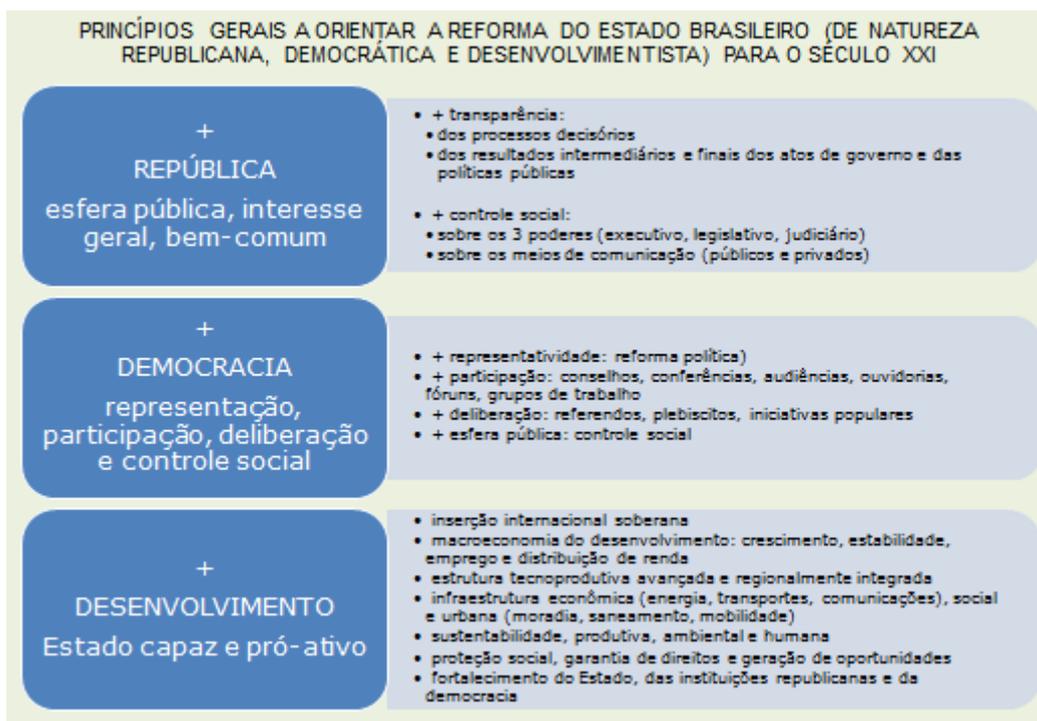
Ocorre que tal combinação de fenômenos, tida como situação desejável, não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, certa combinação virtuosa e longeva de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis, propícias ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Nestes termos, como sustentar tal trajetória ao longo do tempo sem um Estado ativo e capaz, direcionado ao desenvolvimento nacional?

3.1.3 Bases para um Estado Ativo e Capaz: o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental no processo de desenvolvimento.

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pelo Quadro 4 – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, no qual o planejamento estratégico governamental de índole e orientação pública aparece como parte integrante, indissociável e intransferível do próprio processo de governar.

Quadro 4: Princípios Gerais para uma Reforma do Estado no Brasil no Séc. XXI.



Fonte: Cardoso Jr. e Bercovici, 2013. Elaboração dos autores.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro, depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito. São elas:

- A **reforma tributária e fiscal**: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- A **revolução técnico-científica-produtiva**: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.
- A **refundação dos poderes legislativo e judiciário**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de

democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.

- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

E para tanto, que reorientações introduzir na função planejamento governamental? Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo. Não como panaceia, mas como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é, no mínimo, falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo – situação que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

Nesta perspectiva, planejamento não é plano, é política! Planejamento é 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 própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Assim, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vinham caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo desenvolvimentista.

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira. Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da

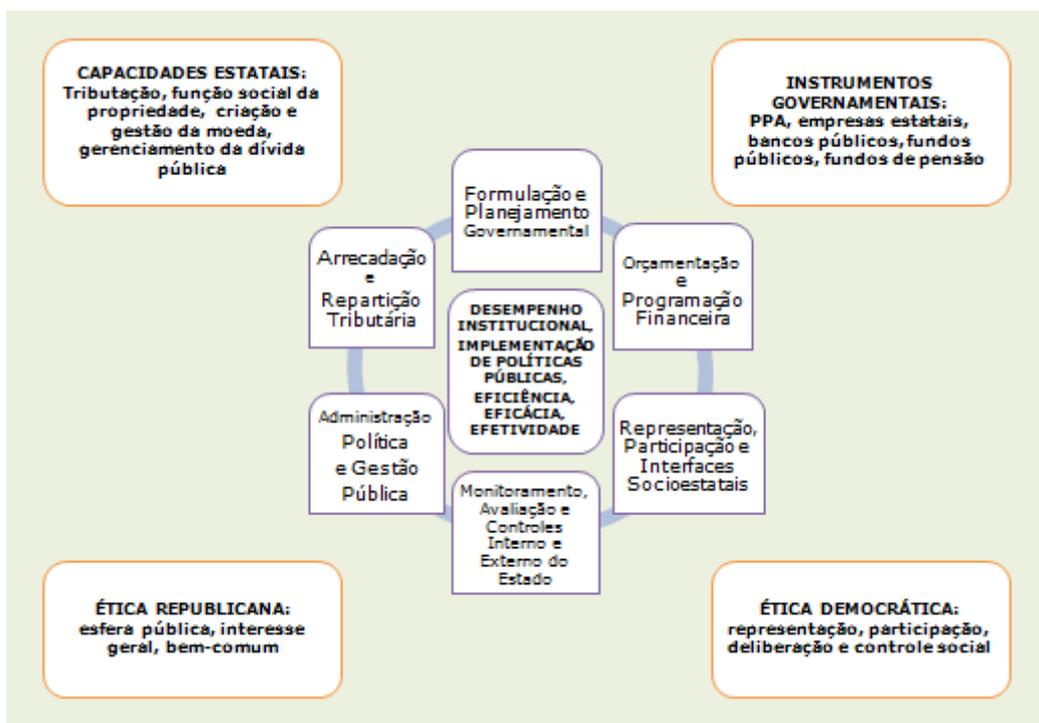
coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira, conforme princípios e diretrizes contidas no Quadro 4 acima.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas acima, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental em processos de governo de alta complexidade, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

✓ **Centralidade Política**

Para tanto, 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.

Figura 1: Capacidades Estatais e Instrumentos Governamentais para o Planejamento e o Desenvolvimento.



Fonte: Cardoso Jr., 2015

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da

responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

✓ **Setorialidade e Espacialidade**

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional 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. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas, sim, de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguagem técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir a fragmentação ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização de tipo matricial na forma de elaboração e implementação do PPA, cf. Quadros 5 e 6 abaixo.¹⁹

¹⁹ Para um detalhamento completo desses pontos e propostas, ver Cardoso Jr. (2015, cap. 5: *Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023*).

- iii) *objetivos prioritários* de governo (cerca de dez no total) e ministérios setoriais (em torno de trinta).²²

Por outro lado, haveria, do ponto de vista da pactuação, implementação e gestão territorial do plano,²³ três grandes níveis estratégicos (organizados segundo

presidencial no Brasil. Isto é, os objetivos estratégicos deveriam de fato refletir ambições de médio e longo prazos do governo recém-eleito democraticamente, pois embora a duração de seu mandato seja, ainda hoje, de apenas 4 anos, o ideal é que ele organize a sua ação tendo em vista o desenvolvimento brasileiro, traduzindo, portanto, o seu plano de governo em uma referência válida para o futuro além de si mesmo. Esta seria, inclusive, uma forma de garantir alguma continuidade intertemporal à ação do Estado, relativamente independente das disputas político-partidárias cotidianas em curso. É claro que, mudando-se a composição político-partidária no poder, parte desses objetivos também mudariam, mas isso seria não apenas legítimo como perfeitamente assimilável nesta ótica de PPA que estamos aqui defendendo.

Um aspecto operacional importante é que tais objetivos estratégicos poderiam ser organizados setorialmente, ficando, para todos os fins legais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e Portarias Ministeriais) e práticos (preenchimento do SIOP e cumprimento das demais exigências burocráticas), sob responsabilidade dos respectivos ministérios executores das respectivas políticas públicas. Embora não ideal, devido à natureza multi-inter-transdisciplinar dos problemas nacionais, seria esta uma solução (embora subótima) aderente à realidade hiper fracionada de organização e atuação do nosso Estado.

Para minimizar este problema, o governo precisará investir mais recursos (tempo, pessoas, energia etc.) na articulação interinstitucional, com vistas a garantir, ao menos no plano da execução das políticas públicas, uma sinergia maior entre os diversos órgãos envolvidos em cada caso.

²² **Objetivos Prioritários de Governo:** seriam um subconjunto dos objetivos estratégicos, em torno de 10 no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. Neste caso, embora perfeitamente variáveis com o tempo e as circunstâncias, o governo federal veria facilitada a sua gestão estratégica de políticas, pois arranjos específicos de gestão, monitoramento e avaliação seriam possíveis (e desejáveis) em cada caso. A partir dessas prioridades de governo é que se poderiam formar as Áreas Prioritárias de Ação (APA's) e os respectivos Planos Nacionais de Territorialização (PNT's), cujas referências espaciais poderiam ser de diversos tipos (arcos municipais, cidades médias, regiões metropolitanas, consórcios públicos intermunicipais, unidades da federação, biomas geográficos, grandes regiões, etc.), a depender tanto dos problemas principais identificados em cada caso, a serem enfrentados, como da pactuação interinstitucional e federativa necessária ou possível a cada momento.

Em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão, preenchimento do SIOP e cumprimento das demais exigências burocráticas), os objetivos prioritários receberiam o mesmo tratamento conferido aos objetivos estratégicos, posto serem parte destes. Objetivos Estratégicos e Objetivos Prioritários, podendo sofrer adequações periódicas ao longo do período de implementação e execução do plano, seriam, portanto, as referências principais do governo para a elaboração tanto da LDO como da LOA. Nesta perspectiva, o plano estaria a orientar – por meio de metas qualitativas e quantitativas – o orçamento, e não o contrário, como tem acontecido ao longo de todos os PPA's desde sua origem, fonte maior de deslegitimação tecnopolítica do plano.

Desta feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental, como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, Estados e Municípios).

²³ **Áreas Prioritárias de Ação (APA's):** conseguida a identificação dos Objetivos Prioritários de Governo, o passo seguinte é delinear a expressão espacial dos mesmos, com vistas a encontrar as áreas em que eles ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos Objetivos.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados Áreas Prioritárias de Ação (APA), a comporem, cada qual, um Plano Nacional de Territorialização para cada conjunto de Objetivos Prioritários de Governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas apenas ganhariam essa mesma condição assim que as APA's tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais

agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme a especificidade do programa temático), a saber:

- i) grandes regiões (ou biomas);
- ii) estados; e
- iii) municípios.

Quadro 6: Proposta para Reorganização do PPA 2020-2023: dimensão territorial.



Fonte: Cardoso Jr., 2015, Cap. 5.

✓ **Temporalidade e Direcionalidade**

Em terceiro lugar, dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a

apropriado. As APA's devem ser criadas por decretos, explicitando o modo de programação e gestão e valorizando a flexibilidade na implementação.

horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade dos tempos atuais.

É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

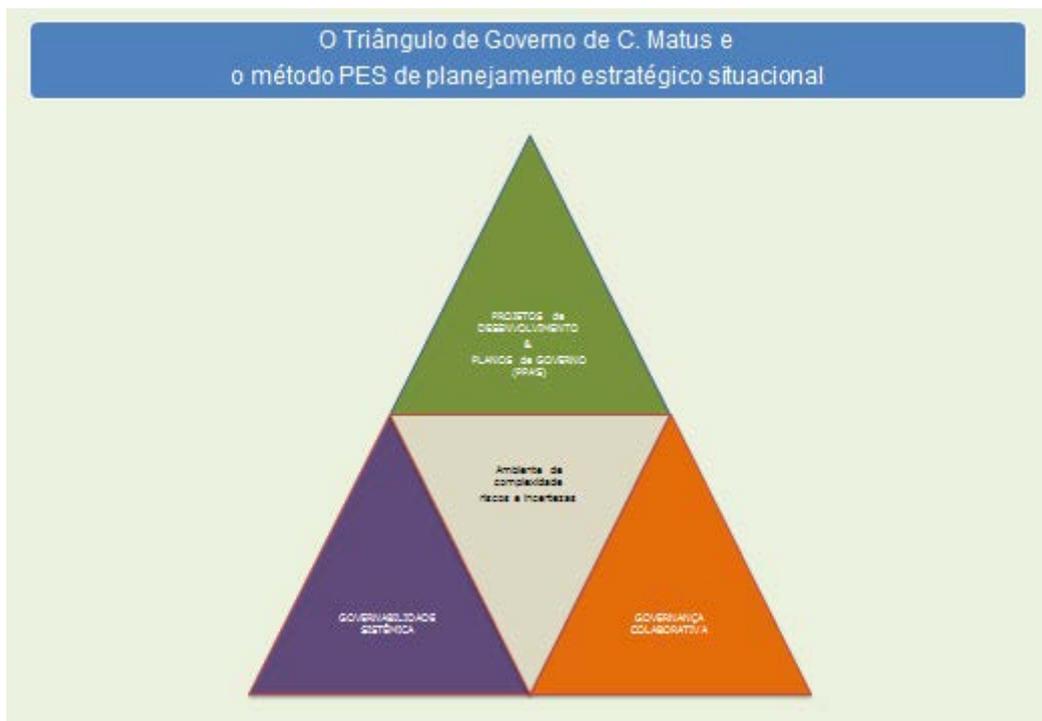
Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento seriam automaticamente incorporados ao PPA, 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.

✓ **Exequibilidade**

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: 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.

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecnopolíticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições essas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessários à efetivação do planejamento estratégico de governo como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder: financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país. É o que nos sugere o o triângulo de governo de Carlos Matus, representado e ligeiramente modificado pela Figura 2.

Figura 2: Projeto, Plano e Planejamento: governabilidade e governança como condicionantes tecnopolíticos do planejamento e do desenvolvimento.



Fonte: Cardoso Jr., 2015.

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado à própria sociedade, radicalizando a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação, tal como sugere a Figura 2.

Figura 2: Interfaces Socioestatais e Planejamento Democrático.



Fonte: Cardoso Jr., 2015.

✓ **Responsividade**

Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

É preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e persecução do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, 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.

É claro que, da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

4. Palavras Finais e Inconclusões...

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos, que supostamente existem para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus (1996, p. 182-184), que:

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

(...) O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores.

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Por fim, nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia – como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas – nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates – e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde – estão ainda dominados seja por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, seja por uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação concreta virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram – por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário – fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Mas, independentemente de tais clivagens, parece também correto afirmar que há ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução sairá o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado / Sociedade / Mercado no século XXI – a saber:

- Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento;

- Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e
- Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado / Sociedade / Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Como visto páginas atrás: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do crescimento pela via industrial, pois na maioria dos casos – e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito – elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indigência e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos – intrinsecamente – complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil os seus canais efetivos – e afetivos! – de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se

apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa – ou mesmo deliberativa – para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que aqui se assume que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultaneamente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características apontadas neste ensaio. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir

entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração das altas esferas decisórias da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

É esta a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por este ensaio, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *In*: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. v. 4. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JR., J. C. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, Ilpes/Cepal, 2014.

CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR., J. C. et alli (orgs.). *Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). *Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago, Chile: CEPAL, 2013.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). *Mudança Estrutural para a Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

CIA (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY). *O Novo Relatório da CIA: como será o amanhã*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.

CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. (editores). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- FONSECA, P. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- ESCOBAR, A. R.; GONZÁLEZ, L. M. *Visiones de Desarrollo y Planeación de Largo Plazo em América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países (Brasil, Colombia, Peru, República Dominicana)*. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 82, 2014.
- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL EMI nº 83/2016. Brasília, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 15 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) **Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission)**. Washington, FMI, 29 set. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.
- GARCIA, R. C. *Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).
- GENTILI, P. (editor). *Golpe en Brasil: genealogia de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016).
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. Can severe fiscal contractions can be expansionary? Tales of two small European countries. **NBER Working Paper**, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- GUIMARÃES, J. et al. (organizadores). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- GODET, M. A. “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Lisboa, Portugal: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.
- GODET, M.; DURANCE, P. *A Prospectiva Estratégica: para as empresas e os territórios*. Genebra, Suíça: Unesco, 2011.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: = Loyola, 2005.
- _____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. v. 3. (Coleção Revisitando o Brasil).
- IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).
- JINKINGS, I. et al. (organizadores). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- KATZ, C. *Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo*. Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2016.

- KON, A. (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Santiago, Chile: Ipes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 59, 2006.
- MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MARCIAL, E. (org.). *Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- MÁTTAR, J; PERROTI, D. (editores). *Planificación, Prospectiva y Gestion Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- MINDLIN, B. *Planejamento do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO **Novo Regime Fiscal (apresentação)**. Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf. Acesso em: 7 out. 2016.
- OSTRY, J.D., LOUNGANI, P. & FURCERI, D. Neoliberalism, oversold? **Finance and Development**, Washington, FMI, vol. 53, nº 2, jun. 2016, p. 38-41.
- PRONER, C. et al. (organizadores). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE) **Monitor de Política Fiscal: resultado fiscal estrutural, novas estimativas para a metodologia proposta**. Brasília: SPE, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN) **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- SOUZA, P. (org.). *Brasil, Sociedade em Movimento*. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2015.
- VÁSQUEZ, J. M. *Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Santiago, Chile: Ipes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 05, 2000.
- VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Ipes-Cepal, Serie Manuales n. 51, 2006.
- VÁSQUEZ, J. M.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. *Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- VÁRIOS AUTORES. *Brasil: golpe de 2016*. Madrid: Ediciones Ambulantes, 2016.