

Planejamento governamental e democratização



Government planning and democratization

Renato Dagnino rdagnino@ige.unicamp.br

Professor titular da Universidade de Campinas. Campinas, Brasil

Paula Arcoverde Cavalcanti paularcoverde@yahoo.com.br

Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

Tatiana Scalco da Silveira scalco.t@gmail.com

Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

Recebido 11-out-14 **Aceito** 24-out-14

Resumo Um novo estilo de planejamento governamental que torne o Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso deve estar baseado na noção, advinda do enfoque de Análise de Políticas, de que o Estado é um “resolvedor” dos problemas que compõem a agenda decisória sobre a qual deve atuar. Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam para ela “trazer” suas demandas e problemas já detalhadamente planejados; o que desequilibra a agenda em seu favor. Em consequência, como o resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado mediante o emprego do “contaminado” planejamento governamental, é necessário conceber um novo estilo focado nas características do contexto sistêmico e dinâmico que envolve o processo de democratização.

Palavras-chave processo decisório, planejamento empresarial e governamental, Análise de Políticas.

Abstract *A new style of government planning that enable the State to respond and leverage the ongoing democratization process should be based on the notion, arising from the Policy Analysis approach, that the State is a “solver” of the problems put together in the decision making agenda. Among other reasons, because business elites tend to “bring” their problems and demands already planned in detail distorting that agenda according to their interests. As this biased result of business planning tends to be endorsed by the State through the use of the “contaminated”*

government planning, it is necessary to design a new style able to focus on the problems typical of that process and on the systemic and dynamic context that surrounds them.

Keywords *decision-making process, business and government planning, Policy Analysis.*

Introdução

Um ponto central deste trabalho é de que um estilo de planejamento governamental que sirva a um Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso deve estar baseado na noção de que o Estado é um “resolvedor” de problemas e demandas que compõem a agenda decisória sobre a qual atuam os seus órgãos (OFFE, 1994). Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam “trazer” para ela suas demandas já detalhadamente planejadas, o que a desequilibra a seu favor (MOTTA, 1987; DINIZ e BOSCHI, 2004). Em consequência, como esse resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado, é necessário conceber um estilo de planejamento governamental focado nos problemas atinentes àquele processo e no contexto sistêmico e dinâmico que os envolve.

Por isso, seu percurso argumentativo se inicia com a apresentação, na sua próxima seção, de conceitos necessários à concepção desse novo estilo. Associados ao campo da Análise de Políticas (HAM e HILL, 1993; DAGNINO, 2002; ROTH DEUBEL, 2006, CAVALCANTI, 2012) como os de atores, agendas e processo decisório, são indispensáveis para fundamentar a noção, exposta na terceira seção, de que o Estado, mais do que realizar o que tem sido denominado, frequentemente por emulação ao que se faz nas empresas, de “planejamento estratégico”, deve preocupar-se por resolver problemas.

A quarta seção mostra como uma coalizão de governo situada no poder executivo, e que detém uma parte do poder existente na sociedade, e que por isso toma decisões condicionadas pela sua governabilidade, atua para materializar seu projeto de governo mediante ações de elaboração de políticas pública ou de planejamento governamental. Ali se sugere que essas ações, independentemente de como se deseja denominá-las, são condicionadas pela agenda e poder relativo dos atores e configuram agendas decisórias que o governo tem que resolver. E que, em consequência, a intensidade (qualitativa e quantitativa) dessas ações de planejamento governamental, que costuma ser proporcional à densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas, tem estado enviesada pelo poder econômico e político (no melhor estilo “Tostines”: vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais) das elites proprietárias (OLIVEIRA, 2006).

Atores, agendas e processo decisório

Uma política pública se origina mediante a ação de atores sociais, animados por projetos políticos que são materializados em agendas particulares e dotados de poder acumulado em jogos sociais (políticos) anteriores, que são capazes de inseri-las na agenda decisória que dá origem à política (MATUS, 1996).

Para deixar mais clara essa afirmativa, é necessário apresentar os conceitos de:

Ator social: Pessoa, grupo, organização que participa de um jogo social; possui um projeto político; controla algum recurso relevante; tem, acumula (ou desacumula) forças no seu decorrer e pode produzir fatos para viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

Projeto político do ator: Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes atores envolvidos com uma política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Agenda particular de um ator: Conjunto de problemas percebidos e enfrentados por ele ao envolver-se com uma política pública. Numa política “normal”, ela é a materialização do seu projeto político.

Processo decisório: Negociação entre os atores defendendo suas agendas particulares com o poder que têm que irá originar a agenda decisória.

Agenda decisória: Originada no processo decisório, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais. É um conjunto de problemas, demandas, assuntos que o governo (coalizão política que ocupa o poder executivo do aparelho de Estado) seleciona (ou é forçado a selecionar). Ela é formada pelas agendas particulares dos atores (inclusive pelo governo, cuja agenda é o programa de governo da coalizão eleita em função da correlação de forças existente na sociedade).

Agenda decisória e poder relativo dos atores: Nem todos os problemas que formam as agendas particulares têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles (KINGDON, 1984; ROTH DEUBEL, 2006). A agenda decisória é uma combinação (média ponderada pelo poder relativo do ator) das agendas particulares de cada ator. Ela pode ser associada à expressão:

Agenda Decisória = $a.A + b.B + \dots + g.G + \dots + z.Z$; em que A, B ... Z é a agenda dos atores (inclusive o ator governo) e a, b...z é o seu poder político; sendo a, b z entre 0 e 1; e $a + b + \dots + z = 1$.

Se um ator social for suficientemente forte ele pode, via coerção, reduzir (ou, no limite, anular) o poder relativo dos demais e, assim, aumentar sua participação na formação da agenda decisória. Ou, via convencimento (manipulação) ideológico, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda. Nos dois casos, a agenda decisória será, no limite, a agenda particular do ator dominante (primeiro

caso) ou hegemônico (segundo), uma vez que passa a existir um “consentimento” dos demais (GRAMSCI, 1999).

Política pública: originada pela negociação (processo decisório) em torno da agenda decisória, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais que nela participam segundo seu poder relativo e que o Estado tem que implementar.

Conflitos: se originam da diferença existente entre os projetos políticos dos atores envolvidos com uma dada área de política pública. São (1) “abertos” quando em função do poder semelhante dos atores, as diferenças entre suas agendas particulares se explicitam no processo decisório; (2) “encobertos”, quando o ator dominante consegue, via coerção (velada ou explícita), anular o poder relativo de um mais fraco (dominado), impedindo que sua agenda entre no processo decisório mesmo quando ele participe formalmente do mesmo (BACHRACH e BARATZ, 1963); (3) “latentes” (LUKES, 1980), quando o ator, agora hegemônico, consegue, via manipulação ideológica, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda ou, mais precisamente, impedir que o ator dominado seja capaz de sequer conceber uma agenda particular coerente com seu projeto político acerca daquela área de política pública.

Identificação de conflitos latentes: Como não podem ser identificados mediante a simples consideração do processo decisório, exigem uma análise do contexto político e ideológico, dado que os atores dominados não percebem claramente os problemas que os prejudicam e não são capazes de formular uma agenda particular, e das relações de poder, uma vez que não conseguem participar do processo decisório e da formação da agenda decisória para influenciar na orientação da política (HAM e HILL, 1993).

O Estado como “resolvedor de agendas”

A ideia de que o Estado, ao contrário do que se pode pensar observando o organograma de uma entidade governamental, não goza do atributo de racionalidade que lhe é atribuído, não é nova. Vários autores, inclusive latino-americanos, como O'Donnell (1981) e Oszlak (1999), têm ressaltado a sua irracionalidade. Enfatizando a importância do processo de formação da agenda decisória para a conformação do Estado, esses autores argumentam que o “Estado de hoje” é o resultado da maneira, sempre enviesada pelos valores e interesses dos atores dominantes, como a agenda decisória “de ontem” foi resolvida. E que o “Estado de amanhã” será fruto do modo como esses atores dominantes serão capazes, hoje, de influenciar os demais atores sociais (THWAITES REY, 2001 e 2010).

Uma das imagens mais elucidativas do conceito de Estado é o de uma garrafa de água gelada (aparinho institucional, leis, prédios, pessoas) que, num dia quente e úmido (com muitos interesses em conflito) faz com que se condensam os vapores (interesses, poderes) dispersos na atmosfera (em-

presas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) “tentando” se transformar em líquido (e materializar seus projetos políticos).

Essa interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória, que nos leva a sustentar que, longe de ser uma “máquina”, como muitos dizem, ele se assemelha a um ser vivo, a algo assim como uma “ameba” que vai continua e sistemicamente mudando de forma (e conteúdo), possui pelo menos duas implicações importantes para o tema que se está tratando.

A primeira, relaciona-se à forma “verticalizada” e estanque ou pelo menos autocontida como vão se constituindo os órgãos (Ministérios, secretarias, agências, etc.) que aparecem no seu organograma (WAISSBLUTH, 2000; GAETANI, 2008).

Uma análise comparativa entre diferentes países ou histórica, num mesmo país, mostra como a sua criação está associada às ações que os atores, principalmente os dominantes, é claro, sujeitam o Estado no sentido de atender aos seus interesses. E adaptá-lo – incremental (no sentido, inclusive, de não-racional) e continuamente – às mudanças que ocorrem nos cenários nacional e internacional e a suas características políticas, econômicas, etc. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

No Brasil, no período recente, ações como a criação do Ministério da Reforma Agrária e, quando o da Agricultura passou a se restringir ao tratamento das políticas relativas ao agronegócio; a criação, extinção, e recriação, do Ministério da Ciência e Tecnologia e, finalmente, a modificação de seu nome para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; a criação do Ministério do Desenvolvimento Social; de secretarias da mulher e da reparação racial, são exemplos dessas adaptações a esse tipo de mudanças. Intermediadas por alterações na correlação de forças políticas entre os atores que se “condensam” na interface Estado-sociedade, elas vão restringindo, alargando e delimitando áreas de política pública.

Numa perspectiva de mais longo prazo, é possível verificar como, desde a proclamação da república, sem que se tivesse utilizado o termo de “Reforma”, que foi empregado mercadologicamente para referir à adaptação – inspirada no *New Public Management* – que se impôs o Estado brasileiro para dar conta das transformações que se estavam verificando na ordem capitalista mundial, e à correlação de forças existentes no plano nacional, ocorreram significativas mudanças na conformação do Estado (FONSECA, 2005, THWAITES REY, 2010).

Acontecimentos como a criação do DASP, em 1938, que viria a se transformar num autêntico “superministério” do governo Getúlio Vargas, a criação de órgãos como o BNDES e a Petrobras, no início dos anos de 1950, as mudanças que, aproveitando-se do clientelismo e do insulamento burocrático já existentes, foram implementadas por JK, e as inúmeras inovações administrativas levadas a cabo pelo governo militar, poderiam ser também citados como exemplos de adaptações semelhantes (CRUZ, 2010, TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

A segunda implicação importante daquela interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória, que é a que queremos ressaltar, tem a ver com o conceito de planejamento. É frequente entre nós a afirmação de que “no Brasil não se planeja”, de que ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos (“ou sérios”) nosso Estado é incapaz de formular planos de longo prazo, e que por isto seríamos “atrasados”; que as ações governamentais respondem a impulsos de curto prazo; etc. Que as discontinuidades administrativas impostas pelo ciclo eleitoral, agravadas pela insensatez dos políticos que se sucedem como governos “desfazendo”, do alto do escalão executivo do aparelho de Estado, aquilo que coalizões políticas, também irresponsáveis e agindo em proveito próprio e com inconfessáveis interesses, fizeram no período anterior (NOGUEIRA, 2011).

Associadas ou resultantes dessa interpretação estão duas considerações. A primeira, olhando para o passado e numa perspectiva de direita, expressa sua nostálgica simpatia à ditadura militar que, coerentemente com a própria formação de seus integrantes, formulava um planejamento estratégico e, não há como discordar, o implementava. Claro que, como qualquer outro ator social, e tal como se mostra em seguida, buscava cumprir os objetivos que formulava de forma coerente com seus valores e interesses. E, também como é evidente, haja vista a experiência de governos autoritários que, ao longo da história e tendo como referência inescapável o regime nazista, foram exímios formuladores e implementadores de planos de longo prazo.

A segunda consideração, olhando para o futuro e numa perspectiva de esquerda, clama por um projeto nacional que aglutine as forças políticas interessadas no “desenvolvimento do País” em torno do que resta de coesão social na direção de maior justiça, igualdade e responsabilidade ambiental. Em alguns casos, essa visão adota uma concepção pluralista e neutra do Estado capitalista (DAGNINO, 2002), que considera que como não existe concentração significativa de poder político ou econômico na sociedade o Estado é um agente da materialização do desejo das maiorias. E que, mais do que isto, tende a atuar no interesse de longo prazo – estratégico – das mesmas, anseia por políticas “de Estado”. Essa colocação leva a graves imprecisões uma vez que não há porque pensar que “políticas de Estado” (ou um planejamento) elaboradas por um governo de direita que vise os interesses de longo prazo das elites possam ser melhores para as maiorias do que medidas governamentais de curto prazo orientadas a atender suas demandas mais imediatas.

Além disso, há que lembrar, que por ser um Estado conformado para garantir as relações sociais de produção capitalistas, ele está solidamente conectado ao interesse das elites. Isso ao ponto de constituir-se como o que alguém chamou de capitalista que pensa a longo prazo (O’DONNELL, 2004). Um “capitalista coletivo” cujo papel é impedir que os interesses atomizados das empresas, em aumentar sua mais-valia relativa, por um lado, e a sua fatia de mercado, por outro, comprometam a reprodução da força de trabalho e levem a processos internos de destruição criadora que ameacem a competitividade no plano internacional.

Se bem é certo que, como diz Maria da Conceição Tavares com seu costumeiro brilhantismo, “O mercado e o neoliberalismo são incompatíveis com a ideia de sociedade organizada e de Estado planejador. A palavra ‘plano’ simplesmente entrou em desuso!” (TAVARES, 2014), a interpretação que tem sido dada a este fato de modo quase unânime pelos críticos do gerencialismo não parece correta. Ela decorre do que podem ser considerados dois equívocos do senso comum. O primeiro, é de que “tudo o que é bom para o meu adversário é ruim para mim”. Ou seja, de que o abandono do planejamento que era realizado antes do advento do neoliberalismo (a serviço da classe proprietária, como se sabe), e que foi funcional à obsessão de delegar ao “mercado” as decisões e atribuições do Estado, é um obstáculo para a democratização. O segundo equívoco diz respeito a uma propriedade de sistemas complexos como o constituído pela interface Estado-sociedade, denominada Histerese, que faz com que o “caminho de ida” provocado por uma perturbação externa tenda a ser distinto do “caminho de volta” que o sistema percorrerá quando cessada esta perturbação. Ou seja, de que implicações do planejamento consideradas como positivas para a trajetória nacional-desenvolvimentista dificilmente poderiam ser reeditadas pela sua “ressurreição”.

Projeto de governo, densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas

A governabilidade de uma equipe (coalizão) política que ocupa o poder executivo de um Estado, ou o que denominamos governo, pode ser entendida como o balanço entre três macrovariáveis (DAGNINO, 2009): (1) apoio político: começa alto e tende a diminuir; (2) projeto de governo: ambição de mudar a situação existente; (3) capacidade de governo (ou governança): conhecimento sobre a “arte e técnica” do governo (recurso cognitivo). Ela pode ser associada à expressão $g = F(a, c, 1/p)$, que a explica em função de três variáveis: apoio político (a); capacidade de governo (c) e conservadorismo do projeto de governo (1/p).

Um governo cujo Projeto é conservador, ou “administrativo”, irá requerer, para poder governar, baixa governabilidade. Um governo com Projeto progressista, “transformador”, terá que ter alta governabilidade.

O máximo de governabilidade de um governo é alcançado quando ele consegue fazer com que a agenda decisória se iguale a sua agenda ou Projeto de governo. O que pode ser conseguido, semelhantemente ao já explicado, quando ele: (1) anula os pesos dos demais atores (governo autoritário); (2) convence-os a adotar sua agenda (governo hegemônico); (3) identifica-se com a agenda de um ator forte transformando-a no seu projeto.

Para governar (resolver os problemas da Agenda Decisória), um governo tem que, no seu âmbito, organizar suas ações (planejamento governamental). Esse processo e as decisões que orientarão

suas ações seguem sendo tomadas segundo a correlação de forças políticas entre os atores e pela sua capacidade de “planejar” suas agendas particulares.

O conjunto de demandas que compõe a agenda particular de cada ator poderia ser então associado às metas a serem cumpridas pelo seu planejamento.

Embora a agenda particular de um ator social seja frequentemente associada aos seus problemas imediatos, nada impede que ela seja formada também por problemas só passíveis de serem alcançados no longo prazo. Quando isso ocorre, a consecução dos objetivos associados a esse tipo de problemas, sobretudo quando eles demandam um conhecimento aprofundado ou sofisticado, só poderia ser obtida mediante uma atividade de planejamento. Na medida em que a resolução de uma agenda de um determinado ator deva ser entendida como resultado de um planejamento, isto equivaleria a dizer que este ator é, efetivamente, quem planeja as ações das quais ela depende.

Isso é especialmente correto quando se trata de atores cuja situação no plano material é suficientemente confortável para permitir que eles não tenham que se preocupar com a imediata satisfação de suas necessidades, como costuma ser o caso dos atores sociais com um menor poder.

As agendas dos atores são compostas por problemas cuja solução tende a possuir: densidade cognitiva (complexidade) alta ou baixa e prazo de maturação curto ou longo.

Simplificando a expressão da Agenda Decisória para dois atores que participam com o Governo num processo decisório — proprietários (P) e trabalhadores (T) —, ela fica igual a: $AD = p.P + t.T + g.G$.

A demanda relativa de planejamento das agendas desses dois atores é bastante diferente. Dadas a sua alta densidade cognitiva e longo prazo de maturação, as agendas das elites proprietárias (ou os “ricos”, para os que preferirem) tendem a demandar mais intensivamente atividades de planejamento (privado). Por isso, seus integrantes planejam e trazem suas agendas para o processo decisório já planejadas.

A classe trabalhadora (ou os “pobres”, para os que preferirem), que detém menor poder, possui agendas com baixa densidade cognitiva e curto prazo de maturação. Pode-se dizer que os trabalhadores não “precisam” planejar; e quando precisam não têm capacidade de fazê-lo.

Como as agendas “planejadas” pela elite proprietária são geradas no interior das empresas e são elas, em geral, que irão implementá-las, é ali que se organizam as ações que irão demandar mais intensivamente planejamento governamental para viabilizar sua posterior implementação pelo governo. Como historicamente quem planeja de fato é a elite proprietária, é a sua agenda que adentra o Estado demandando para sua implementação atividades de planejamento governamental de maior intensidade.

O quadro que segue sintetiza o recém abordado acerca das características dos problemas contidos nas agendas desses dois atores. Note-se que na terceira coluna a expressão planejamento aparece entre aspas para ressaltar que, no caso do ator “Ricos” ela se refere ao planejamento empresarial que ocorre em suas empresas. E, no caso dos “Pobres” a uma atividade que, pela própria natureza do capitalismo, modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção e na compra e venda de força de trabalho, nunca possuiu um lócus próprio. E que mesmo atualmente, apesar da crescente organização dos movimentos sociais, conta apenas com as ONGs e os espaços que vem sendo abertos no âmbito do Estado corporativo contemporâneo, para municiar suas agendas com capacidade de entrada nas agendas decisórias e poder de convencimento ou neutralização de outros atores.

Quadro 1: Características das agendas particulares

Características das agendas particulares	Prazo de maturação	Densidade cognitiva	Intensidade de “planejamento”	Intensidade de planejamento governamental
Ricos	Elevado	Elevada	Elevada	Elevada
Pobres	Baixo	Baixa	Baixa	Baixa

Quando uma agenda é vitoriosa, o Estado tende a “encampá-la” ou endossá-la e, em função da correlação de forças políticas, se organiza (“planeja”) para implementá-la. Dessa forma, tal como pode ser deduzido se se considera o processo usual de formação da agenda decisória, a elaboração dos planos, frequentemente, possui seus objetivos, etapas, metodologias etc. previamente definidos pelos atores com maior poder.

Em consequência, é comum escutar gestores encarregados das parcerias público-privadas dizendo que: “Tenho que terminar esta solicitação para que o ‘especialista’ escreva o Termo de Referência para contratar a Empresa de Consultoria que vai fiscalizar a obra que a Empreiteira vai fazer...”.

O que não surpreende haja vista a condição de um ser vivo (o Estado não é uma máquina!) tetraplégico e lobotomizado a que foi submetido o “Estado Herdado” (DAGNINO, 2013): débil para fazer frente à pressão das elites proprietárias e pouco capacitado para a elaboração (Formulação, Implementação e Avaliação) de políticas públicas. (COSTA, 2006)

De acordo com essa perspectiva, da mesma maneira que o governo, para governar e manter a sua governabilidade e legitimidade deve implementar as decisões que emanam da resolução da agenda decisória – reiteradamente enviesada, há que ressaltar, no interesse dos atores dominantes –, o governo tem, então, que endossar e levar a cabo o planejamento realizado por eles.

Um novo estilo de planejamento governamental coerente com o processo de democratização terá que, ao invés de seguir pautando-se pela solução dos problemas e demandas das elites proprietárias e assim aprofundando — iterativa e interativamente — seu caráter antidemocrático, focar-se nos problemas do contexto sistêmico e dinâmico, social, econômica e politicamente condicionado, que entravam o verdadeiro desenvolvimento da nação.

O planejamento governamental existente

As agendas particulares presentes numa determinada área de política pública costumam possuir um grau de superposição que depende, fundamentalmente, da semelhança dos projetos políticos dos atores envolvidos. No nível de distintas sociedades, esse grau vai variar em função de aspectos como a distribuição de renda, coesão social, etc.

O espaço sobre o qual a estrutura do Estado vai ser mobilizada para elaborar a política pública é o demarcado pela agenda decisória. Quanto maior for o grau de superposição (ou intersecção) entre as agendas particulares, se satisfeitas por igual a correlação de forças desequilibrada no sentido de algum ator dominante, mais focada, e por isto com mais chance de sucesso, será a política.

Como mostramos, a agenda particular de qualquer ator possui aspectos, necessidades, problemas ou, genericamente, demandas que implicam ações governamentais orientadas para o seu atendimento. O intervalo de tempo que decorre entre a decisão governamental de satisfazer uma dada demanda e sua efetiva satisfação é variável. Esse intervalo depende de ações governamentais com “prazo de maturação” distinto.

Quando se associa a noção de demanda contida numa agenda à demanda por bens e serviços, o que evidentemente implica numa redução de sentido, mas que é útil para prosseguir com a argumentação, pode-se dizer que a intensidade (qualitativa e quantitativa) das ações de planejamento governamental necessária para satisfazê-la costuma ser maior no caso das elites proprietárias.

Ou seja, a satisfação da demanda de bens e serviços que exerce o conjunto da sociedade, dado que implica a sua produção, supõe, tendencial e fundamentalmente, decisões de gasto (ou investimento) realizadas pelos ricos em suas empresas.

Como já indicado, à dicotomia ricos x pobres em termos de apropriação da riqueza gerada não corresponde uma simetria em termos de agência e controle sobre a produção de bens e serviços. Os primeiros são os proprietários dos meios de produção ou das empresas que são por eles administradas. E os últimos, os vendedores de força de trabalho, embora sejam tão importantes como participantes da produção a ponto de serem os que efetivamente geram de valor, não são os responsáveis pelas decisões a ela relacionadas.

De qualquer forma, cada vez que uma empresa pretende tomar uma decisão de produzir, ela deve realizar duas operações de concepção que envolvem aspectos qualitativos e quantitativos (a começar pelas características e volume da demanda a ser atendida). A primeira, de natureza imediata ou “interna”, corresponde às atividades associadas à produção de bens e serviços que pretende realizar. A segunda, de natureza “externa”, tem a ver com a idealização da infraestrutura a ser providenciada pelo Estado mediante as atividades de planejamento e execução que sua agenda para ele irá colocar.

À medida que o capitalismo foi se sofisticando, cresceu a pressão exercida pelas empresas (cujo o tamanho é, também, crescente) sobre o Estado para que ele providencie a infraestrutura de bens e serviços necessária – crescente e mutante – para garantir que a sociedade possa adquirir as mercadorias que elas produzem. O que faz com que o Estado tenha que gastar (ou investir), em alguns setores, recursos muito superiores àqueles despendidos pelas empresas (um exemplo radical é o recurso necessário para produzir um chuveiro elétrico vis-à-vis àquele que ele requer durante a sua vida útil em termos da capacidade instalada de geração e distribuição de energia).

Parece plausível a noção de que a cada bem ou serviço mais intensivo em conhecimento (produzido para e pela empresa, é claro) que a sociedade demanda, ao longo da trajetória dos dois últimos séculos do capitalismo, cresçam as atividades governamentais necessárias para viabilizar sua produção e consumo. Essa evolução, que pode ser constatada pelo significativo aumento do tamanho do Estado (avaliado em termos de imposto/PIB ou de funcionários públicos/população) nos países de capitalismo avançado nesse período, deve ter sido consideravelmente mais acelerada no caso das atividades de planejamento governamental.

Fica claro então o porquê da afirmação feita antes sobre o fato de que as atividades de planejamento governamental relacionadas às demandas dos ricos tendem a ser mais intensivas em conhecimento novo. Principalmente porque o procedimento mais simples, da tentativa e erro, pouco intensivo em tempo e recursos para sua realização, tende a ser, quando mal sucedido, dado o volume envolvido de recursos materiais e humanos e de tempo gasto para satisfazer essas demandas, contraproducente ou proibitivo.

De fato, nas sociedades que percorreram o caminho capitalista clássico, ou os países capitalistas hoje avançados, devido à tendência observada até pouco tempo atrás, de relativo crescimento igualitário da renda, a satisfação das demandas por bens e serviços novos ocorreu, tipicamente, de forma aproximadamente coerente com a curva logística de difusão e de ciclo de produto. Isso ao ponto de fazer com que as dinâmicas tecnológicas de deterioração programada, obsolescência planejada e consumismo exacerbado passassem a ser a forma padrão de acumulação capitalista.

Assim, à medida que a população pobre, mas com um poder aquisitivo que lá não era muito menor que o dos ricos, ia demandando os bens e serviços antes restritos aos ricos (que em geral incorporavam tecnologia mais recente), o Estado ia paulatinamente providenciando o que dele se esperava para, de forma autônoma ou via o mercado, a sua satisfação.

De qualquer forma, mesmo nos casos em que essa trajetória se viu afetada por mudanças de paradigma técnico-econômico e não ocorreu de um modo “suave”, os problemas das agendas dos pobres que deixavam de ser conflitos latentes ou encobertos e que se explicitavam no processo decisório e deviam ser satisfeitas tenderam a se concentrar em demandas por bens e serviços que o tecido econômico-produtivo e tecnológico do país (empresas, centros de P&D, etc.), a infraestrutura (de energia, transporte, comunicação, logística, etc.) e o próprio aparelho burocrático do Estado já está “acostumado” a proporcionar à sociedade. Mas que, ao longo da história e até agora, não estavam “disponíveis” para os pobres. (DAGNINO, 2012)

Esse processo, que foi mais parecido com o que ocorreu nos países periféricos como o Brasil, levou à produção de bens e serviços (ou a sua distribuição, quando importados) cujo padrão tecnológico imitativo periférico não implicava grande densidade cognitiva ou um elevado grau de “inovação” por parte das empresas e da infraestrutura estatal. Por ser em ambos os sentidos incremental (não racional e homeopaticamente controlado pelas elites dominantes) esse processo tampouco demandou alta intensidade de planejamento governamental.

Em direção a um novo estilo de planejamento governamental

Nesta seção se confronta o estilo de planejamento governamental existente – “contaminado” pelo estilo de planejamento empresarial – com o que terá que ser concebido para a resolução dos problemas dos atores mais pobres.

O quadro que segue complementa e sintetiza o que foi recém tratado acerca da trajetória e da situação atual a que ela conduziu, indicando as características do planejamento governamental que foi engendrado.

Quadro 2: Estilo de planejamento governamental existente para resolução de agendas

Características do planejamento governamental	“Complexidade atribuída” aos procedimentos	Disponibilidade relativa de procedimentos	Emprego de transversalidade
Ricos	Elevado	Elevada	Elevada
Pobres	Baixo	Baixa	Baixa

Nele se pode constatar as características das ações de planejamento governamental (ou de política pública) orientadas a processar as agendas dos pobres e dos ricos. Essas últimas envolvem procedimentos aos quais se atribui alta complexidade, frequentemente de maneira a justificar a manutenção de opacidade das mesmas em relação à população. Mas que, não obstante, dada à necessidade de implementar essas ações de modo adequado aos interesses das elites, os procedimentos necessários

têm sido providenciados a contento e encontram-se disponíveis. Similarmente, se observa que essas ações são intensivas em procedimentos caracterizados pelo emprego do alto grau de transversalidade necessário ao êxito das políticas públicas que interessam aos ricos.

Algo muito distinto do que se tratou acima ocorre hoje em alguns países latino-americanos em que, como no Brasil, desde a periferia do capitalismo, emergem enormes demandas provocadas pela dimensão da exclusão social e pela inclusão da agenda dos pobres no processo decisório.

Por implicarem um volume considerável de recursos materiais e humanos para a criação de cadeias produtivas de empreendimentos solidários, uma significativa ruptura tecnocientífica na direção à Adequação Sociotécnica e à Tecnologia Social (DAGNINO, 2011), elas requerem, como se argumenta aqui, a concepção de um novo estilo de planejamento governamental muito mais próximo aos instrumentos metodológico-operacionais relacionados à Análise de Políticas.

Nossa formação histórico-social capitalista engendrou a partir do golpe militar de 1964 uma correlação de forças políticas relativamente estável. Na atual situação ela se encontra em processo de mudança. A tensão que isso provoca na interface Estado-sociedade se propaga como uma força de pressão sobre a estrutura burocrática do Estado. O estresse dos gestores que nela operam, causado por problemas e demandas que se avolumam sem que essa estrutura consiga resolver, é equivocadamente visualizado por eles como um déficit de “eficiência” da “máquina” estatal (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Não obstante, ao contrário, essa situação pode ser muito melhor descrita pelo que Nogueira (2011, p. 212) denominou “sofrimento organizacional”.

Esse sofrimento tende a levar os gestores a buscar, na “prateleira” do gerencialismo, instrumentos metodológico-operacionais gerenciais para preencher aquele déficit. Mas esses instrumentos, “trazidos” pelas empresas, cujo sucesso depende do controle dos seus empregados e de sua capacidade de competir e provocar o insucesso de outras, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e “competitivas” causam disfunções internas, agravam o insulamento e diminuem a eficácia e efetividade do Estado. Assim, dado que ao contrário do esperado esses instrumentos tendem a agravar a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas, gera-se o que chamamos de “círculos viciosos da Gestão Pública brasileira”.

O quadro que segue apresenta as características das ações de um novo estilo de planejamento governamental capaz de resolver as demandas que a radicalização da democracia coloca sobre o Estado.

Quadro 3: Novo estilo de planejamento governamental para resolução de agendas

Características do planejamento governamental	"Complexidade real" dos procedimentos	Disponibilidade de relativa de procedimentos	Demanda real de transversalidade
Ricos	Baixa	Elevada	Alta
Pobres	Elevada	Baixa	Baixa

Sua comparação com o quadro anterior evidencia a natureza antagônica entre o novo estilo de planejamento governamental e o atualmente existente. Nele se indica a alta complexidade real dos procedimentos correspondentes às agendas e aos problemas dos pobres. E de como é proporcionalmente mais elevada a demanda de transversalidade que irão colocar sobre a estrutura do Estado as políticas públicas que terão que ser elaboradas para resolvê-los.

A América Latina, em função da relativamente alta participação do Estado na economia típica da nossa condição periférica, foi a região onde mais teve vigência a ideia de planejamento governamental. E, nesse contexto, desde as primeiras décadas do século XX, foi a esquerda, preocupada em contrabalançar a irracionalidade gananciosa da classe proprietária que se beneficiava do capitalismo selvagem que aquela condição engendrava, e inspirada no sucesso do planejamento que se realizava nos países socialistas, foi um sistemático e insistente advogado do planejamento governamental. A expectativa era de que, mesmo quando não havia condições políticas de instaurar processos decisórios mais democráticos e participativos e nem sequer movimentos de conscientização (que façam emergir os "conflitos latentes"), empoderamento (que potencializem os "encobertos" e fortaleçam os "abertos"), era possível através dos burocratas e tecnoburocratas de esquerda, diminuir o viés privatizador da ação do Estado. Profissionais, esses, que em alguns países como o Brasil, mesmo do período da ditadura militar, tinham uma significativa participação nos órgãos de planejamento do governo federal, como ocorreu no sistema IPEA-IPLAN.

Isso, como se sabe, a participação desses profissionais de esquerda no momento da Formulação – o primeiro dos três do processo de elaboração de políticas –, não adiantou muito. O controle que o governo autoritário e seus aliados da classe proprietária, os empresários, exerciam sobre o segundo momento, da Implementação, fazia com que políticas simbólicas ou, mais do que isto, demagógicas, passassem a constituir o núcleo do planejamento autoritário daquele período.

A esse respeito, e aqui chegamos ao ponto em que queríamos chegar para "amarrar questões" abordadas nesta seção e na anterior, é importante ressaltar que mesmo quando o momento da Formulação (ou processo decisório) vier a ser mais democrático e participativo não haverá garantia de que o mesmo ocorra na Implementação.

Para justificar essa afirmação, é conveniente caracterizar ou identificar um outro momento – de “operacionalização” – entre os momentos de Formulação e Implementação. É nesse momento de detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos “anéis burocráticos” em que se envolvem, em conjunto com os empresários irão refinar o planejamento por estes inicialmente realizado mediante os instrumentos metodológico-operacionais gerados e disponibilizados numa estrutura do Estado social e historicamente determinada.

Em relação a essa situação, cabe novamente lembrar o caso do “Tostines”. Decide quem planeja ou planeja quem decide? Decide quem planeja porque, inicialmente, antes do processo decisório, o empresário, utilizando-se dos instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, transforma sua agenda num plano – conjunto de metas de implantação de capacidade produtiva, produção, entrega de bens e serviços, etc. – passível de granjear o apoio ou neutralizar ou manipular outros atores que dele participam; e, assim, decidir.

Planeja quem decide porque estabelecido no processo decisório o rumo que irá seguir a política pública, após o momento de Formulação, portanto, se inicia aquele momento de “operacionalização”. Nele, usualmente empregando os instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, e assessorado muito (e não raro demasiadamente) por empresas, inclusive, mas não somente, de consultoria, os burocratas das áreas técnicas encarregadas de elaborar as políticas econômicas irão definir em detalhe as atribuições e responsabilidades, do Estado e das empresas, necessárias para viabilizar as demandas destas últimas que foram previamente transformadas em planejamento.

Entre outras coisas, será definido o agente econômico-produtivo que será o alvo daquelas atribuições e responsabilidades; que será invariavelmente a empresa privada. No caso brasileiro, por exemplo, cerca da metade dos impostos arrecadados pelo Estado é usado para adquirir das empresas os bens e serviços necessários para a implementação das políticas públicas, que são proporcionadas aos cidadãos.

Transcende o âmbito da esquerda a percepção de que o momento da Formulação (ou processo decisório), aprofundando a substituição da democracia representativa em democracia deliberativa, deve ser cada vez mais democrático e participativo. Algo semelhante não ocorre, nem mesmo no âmbito restrito da esquerda, em relação ao momento de “operacionalização” (LANDER, 2009). Existe um temor de que, por falta de instrumentos metodológico-operacionais capazes de, evitando um assembleísmo permanente ampliar os míseros 3% dos recursos públicos hoje alocados a instancias como o Orçamento Participativo, conferir eficácia e efetividade a esse momento.

É também muito incipiente, mesmo nesse âmbito mais restrito, a consciência da possibilidade e da conveniência em antepor ao tecido econômico-produtivo das empresas e sua tecnologia convencional, crescentemente incoerentes com o cenário da democratização proposto pela esquerda, as cadeias produtivas formadas pelos empreendimentos solidários e sua Tecnologia Social (DAGNINO,

2010). Cadeias que, caso passem a ser privilegiadas mediante o poder de compra do Estado seriam vitais para a materialização desse cenário.

Considerações finais

Uma forma de caminhar no sentido de um novo estilo de planejamento governamental mais aderente ao processo de democratização em marcha é promover o emprego dos instrumentos metodológico-operacionais associados à Análise de Políticas Públicas (e, no limite, fazer com que esta expressão seja usada em substituição à de planejamento governamental) no lugar dos inadequados atualmente utilizados, frequentemente oriundos do planejamento empresarial e disseminados pela Reforma Gerencial.

Dessa forma, será possível contribuir para que o Estado democrático cumpra sua função de atender as demandas dos atores sociais mediante um procedimento que substitua, contrariando sempre que necessário, a maneira usual em que se conformam e resolvem, no seu âmbito, as Agendas Decisórias.

Como se mostrou, por serem enviesadas pelos valores e interesses das elites, elas muitas vezes não incorporam as agendas dos atores mais fracos (conflitos encobertos) e, com ainda maior frequência, os problemas que, embora sofridos, não são claramente por eles percebidos (conflitos latentes). O que faz com que o planejamento governamental, por estar inerentemente enviesado por esses valores e interesses, se limite amiúde a um ritual de endosso do planejamento que propõe a elite (empresas, etc.) que os veiculam em cada área de política pública.

A Análise de Políticas, por possibilitar um processo de elaboração de políticas capaz de contrabalançar as implicações da concentração de poder existente na sociedade no âmbito do Estado, oferece aos gestores alinhados com o Cenário da Democratização a possibilidade de operar criticamente sobre ele. Dessa forma, será possível, por um lado, explicitar o procedimento de “tecnificação” que legitima e naturaliza uma correlação de forças políticas desbalanceada. E, por outro, contribuir para que os atores subalternos, mediante ações levadas a cabo pelos gestores – de conscientização, empoderamento e capacitação (que permitam transformar suas demandas em “planejamentos” com poder de convencimento semelhante àquele dos dominantes) – participem de forma menos desigual no processo de elaboração de políticas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.L.; PEDROTI, P.; PÓ, V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F.L.; M. R.; PACHECO, R.(Orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **O cultural e o político nos movimentos sociais latino-**

americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. pp. 15-57.

BACHRACH, P. e BARATZ, M.S. **Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework.** *American Political Science Review*, vol. 57, n. 3, Sep. 1963, pp. 632-642.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação.** Salvador: Eduneb, 2012.

Costa, F.L. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** In: MARTINS, P. e PERANTI, O.P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV, 2006.

CRUZ, R. **Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A.(Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Campinas: UNICAMP. 2006. pp. 13-91.

DAGNINO, R. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e elaboração.** Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO, R.(Org.) **Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade.** Campinas: Komed, 2011.

DAGNINO, R. **A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política.** In: *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. vol 6, 1 de abril de 2013.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Editora UFMG, 2004.

FONSECA, F.C. P. da. **Do consenso “intervencionista” à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial do século XX.** In: FONSECA, F.C. P. *O Consenso Forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

GAETANI, F. **As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação.** In: OLIVEIRA, F.B. de. *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. v. 1, 1999.

HAM, C. e HILL M. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres 1993.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policy.** EUA: Harper Collins Publishers, 1984.

LANDER, E. **El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo conversación con Franck Gaudichaud.** Rebelión. Disponível em: <www.rebelion.org> 2 de febrero. 2009.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e*

- política no Brasil: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LUKES, S. **O poder: uma visão radical**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.
- MATUS, C. **Política, planificação e governo**. Brasília: IPEA, 1996.
- MOTTA, P. R. **Innovación y democratización de la gestión pública**. Caracas: CLAD - Serie Temas de Conyuntura en Gestión Pública, n. 5, 1991.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.
- O'DONNELL, G. **Acerca del Estado en América Latina contemporánea - Diez tesis para discusión**. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. PNUD, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- O'DONNELL, G. **Anotações para uma teoria do Estado (I)**. Revista de Cultura e Sociedade. n.3, nov-jan, 1981, pp. 71-93.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OLIVEIRA, J. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP, Rio de Janeiro, n. 40, v.1, 2006.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSZLAK, O. **De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado**. Revista Nueva Sociedad, n. 160, Venezuela, 1999.
- ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- TAVARES, M. C. **A era das distopias**. Quo vadis? janeiro, fevereiro e março, 2014.
- Tenório, F.G. e SARAVIA, E. **Escorços sobre gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, P.E.M. e PIERANTI, O.P. (Org.) Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- THWAITES REY, M. **Tecnocratas vs punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración**. Revista ENCRUCIJADAS. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. n.6, abr., 2001.
- THWAITES Rey, M. **Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?** In: Revista OSAL (Observatorio Social de América Latina). Buenos Aires: CLACSO, Año XI, n. 27, abr., 2010.
- WAISSBLUTH, M. **La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla**. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.