

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS SOBRE AS LIMITAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Andréia Fröhlich Justen¹

Mariângela Brum Frota²

Resumo: A literatura aponta que o processo de planejamento e de Políticas Públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento apresenta diferenças, demonstrando que os segundos têm maior tendência a adversidades econômicas, técnicas e culturais do que os primeiros. O objetivo desse artigo é realizar apontamentos sobre essa questão, na tentativa de evidenciar os aspectos que corroboram para essa diferenciação. Utilizando a metodologia da pesquisa bibliográfica, o trabalho apresenta primeiramente uma parte conceitual sobre planejamento e políticas públicas, seguido de algumas considerações sobre suas limitações em países em desenvolvimento, especialmente o caso do Brasil.

Palavras-chave: Planejamento; Políticas Públicas; Desenvolvimento.

1 Introdução

As discussões acerca de Políticas Públicas tornam-se cada vez mais importantes para o aperfeiçoamento das ações do Estado e para a melhoria da qualidade de vida da população. Igual importância deve ser dispensada ao planejamento governamental, a fim de elucidar as ações desde a proposição da agenda até a sua avaliação.

Dadas as características peculiares do Brasil, por ser um país com marcantes diferenças geográficas, culturais e econômicas, muitas vezes se torna difícil ou até mesmo impossível realizar planos ou programas nacionais, sem levar em conta a heterogeneidade do país.

A herança histórica brasileira aponta que o Estado brasileiro era caracterizado pelo seu caráter conservador, centralizador e autoritário. Segundo Bacelar (2003) “Não era um Estado de Bem Estar Social e sim um Estado disposto a promover o desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização”. O grande objetivo econômico em detrimento do social deu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de Políticas Públicas.

O modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dá de maneira conservadora e centralizadora, pois na grande maioria das vezes as

¹ andrea-justen@hotmail.com - Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo.

² marimbbrum@gmail.com - Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo.

decisões são tomadas em gabinete e poucas vezes busca-se reconhecer a realidade local onde serão implantadas essas políticas públicas.

Outro fato que deve ser levado em conta nesta análise, é que o Brasil é um país essencialmente burocratizado e a falta de diálogo entre os setores envolvidos dificulta ainda mais o processo de formulação de agendas públicas. A rivalidade entre setores cruciais para o planejamento acabam engessando as possibilidades, isso porque um pensa em fazer, mas o outro impõe barreiras para que o projeto não avance. Portanto, sendo o Estado, um campo de interesses diversos, por vezes deflagra conflitos entre os atores envolvidos (partidos políticos, representações regionais, setoriais e população em geral).

No Brasil, de acordo com a literatura, as primeiras ações de planejamento governamental surgiram nos anos 30, no período da grande crise de 1929, com o objetivo primeiro de criar condições de superar as dificuldades econômicas e sociais que se apresentavam naquele momento. Desde então, vários planos foram elaborados. Observa-se que a grande maioria deles é de cunho econômico, deixando a desejar quanto a ações e resultados sociais.

Cita-se no decorrer do artigo, que os anos 80 são considerados como a década de declínio das ações de planejamento, em decorrência das graves crises mundiais e nacionais, tornando desacreditado o poder do Estado, como planejador e regulador da máquina estatal. A partir daí (1980), alguns planos entraram em pauta, como por exemplo, o Plano Plurianual, que permanece ativo ainda nos dias atuais, servido de base para o planejamento, principalmente orçamentário, tanto da nação, quanto dos estados e dos municípios.

No intuito de trazer subsídios para o debate acadêmico acerca das questões de planejamento governamental de Políticas Públicas, o presente artigo se propõe a apresentar as particularidades do planejamento governamental em relação às Políticas Públicas no Brasil, fazendo menção a alguns dos planos implementados e as suas principais características.

2 Políticas Públicas

As políticas públicas surgem nos Estados Unidos como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferenciando-se da tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que estavam concentradas na análise do Estado e suas instituições. Assim, na Europa, a área de política pública começa como um

desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, produtor, por excelência, de políticas públicas.

A herança histórica brasileira, contada a partir de 1920, aponta que o Estado brasileiro era caracterizado como conservador, centralizador e autoritário. Era um Estado que buscava a promoção do desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização, deixando de lado o bem estar social. O grande objetivo econômico em detrimento do social deu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de políticas públicas.

Para Souza (2005), as políticas públicas são um ramo da ciência política que permite entender como e por que os governos optam por determinadas ações. A autora referencia Lynn (1980), Dye (1984), Peters (1986) e Mead (1995), cujas definições sobre políticas públicas se aproximam da ideal, já que não existe uma única, ou melhor. Sinteticamente, as políticas públicas seriam como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, além da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Em outras palavras, as definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas.

O crescimento da importância do campo das políticas públicas deu-se, principalmente, a partir de três fatores (Souza, 2002): o primeiro refere-se à adoção de medidas restritivas de gastos, impostas pelos governos dominando a agenda da maioria dos países em desenvolvimento. O segundo fator diz respeito às novas visões sobre os papéis dos governos (hegemonia e políticas keynesianas); e o terceiro, o desenho de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

A política pública reflete na economia e nas sociedades e fundamenta as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. É o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, propor análise e sugerir mudanças no curso dessas ações. A elaboração de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2005). Seu ciclo constitui-se das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação.

A política pública pode assumir quatro formas, conforme Souza (2005): a primeira é a das políticas distributivas - decisões tomadas pelo governo geram impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; a

segunda é o das políticas regulatórias - mais visíveis ao público, envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; a terceira é a das políticas redistributivas - atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros: são as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário; a quarta é a das políticas constitutivas - lidam com procedimentos, são as normas sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

O processo de formulação de políticas públicas pode ser compreendido a partir de três vertentes teóricas, conforme Lobato (2007). A primeira é a Pluralista, produzida a partir da experiência americana, que “tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos” (Lobato, 2007 p. 290). Dessa forma, os indivíduos se organizariam para interceder pelos seus direitos e lograriam êxito pela habilidade de tornarem-se politicamente mais resistentes do que os grupos com interesses opostos. Assim, a forma de intervir e evitar o excesso de poder político pelos grupos com maior poder econômico seria o processo eleitoral; a estabilidade seria dada pela competição plural, garantido o acesso de todos à vida política. O Neocorporativismo, outra vertente, é contrário ao pluralismo, pois a intermediação é institucionalizada, com vistas a não ordenar a sociedade ou conduzir a economia, referindo-se a um arranjo político. Nesse modelo, os grupos institucionalizados (sindicatos, partidos) também são responsáveis pela idealização da política, tendo assim uma visão sistêmica.

A terceira vertente, a Marxista, em diálogo com o corporativismo tem buscado superar a visão clássica de que o estado capitalista representa unicamente os interesses da classe dominante, admitindo a complexidade do papel do Estado, com a existência de interesses distintos. Desse modo, percebem-se os diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade, gerando formas diferentes de emergência de políticas públicas, o que torna complexa uma análise que dê conta de explicá-las em suas especificidades.

Em todas as vertentes do processo de formulação de políticas públicas, há a necessidade de planejamento das ações, seja por parte dos Governos, dos Estados e/ou dos agentes políticos envolvidos. Assim, é importante conhecer os diferentes tipos de planejamento, bem como aqueles que foram implantados no Brasil desde a década de 1930.

3 Planejamento Governamental

Uma das principais diferenças entre planejamento público e privado, ou governamental e empresarial, é que o primeiro tem como premissa promover o bem-estar social, diferente do segundo, que almeja o lucro.

Lopes (1990, p. 12), fornece uma definição própria para o planejamento no setor público como sendo um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos". Observa-se, portanto, que o planejamento governamental abarca vários órgãos e instituições, mas que necessita de um controle central que ordene as ações.

De acordo com Matus (1993, p. 45), "a ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica, alcançando também o que ele define como "Produção Social", que tem um sentido mais amplo que produção econômica, envolvendo diversos aspectos da vida social da população". Justamente em decorrência dessa "produção social", a implementação do planejamento público enfrenta dificuldades decorrentes da ação diferenciada dos atores sociais envolvidos, aumentando o grau de imprevisibilidade do modelo de planejamento adotado. Modelos podem ser úteis na simulação de diferentes cenários, mas nem sempre são eficazes, dada a complexidade decorrente das inúmeras reações possíveis, o que inviabiliza a construção de um modelo perfeito, que possa prever todas as variáveis envolvidas em um planejamento público.

Podemos identificar ainda, segundo Lopes (1990), e a partir da análise dos modelos adotados por diferentes países, três espécies principais de planejamento governamental:

1. O modelo socialista soviético, onde o planejamento permeia todo o sistema econômico, utilizando-se de minuciosa explicitação de todo o processo produtivo (trata-se de um modelo relativamente em desuso, após o colapso dos regimes socialistas, à exceção da China e Cuba, que assim mesmo fazem concessões à economia de mercado);
2. O modelo adotado pelos países de terceiro mundo, que usaram o planejamento como processo ideal nos esforços de industrialização rápida, com o objetivo de aumentar a renda per capita. Neste rol se incluem os planos brasileiros até a década de 70;

3.O modelo utilizado nos países de economia de mercado, que utiliza o planejamento indicativo onde, ao invés da substituição do mercado e mecanismo de formação de preços, busca-se garantir maior eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza.

Os problemas sociais e econômicos devem ser considerados no planejamento, pois não têm uma única solução correta e possível, cabendo aos gestores optarem pela mais viável. Justamente nesse ponto, é que estão envolvidos os aspectos políticos do planejamento. A decisão governamental envolve interesses de toda a sociedade, e os critérios que prevalecem nem sempre são os técnicos. Uma análise importante a ser feita se refere às críticas sobre o planejamento governamental que apontam o seu fracasso e conseqüente desuso em muitas nações. Porém, não planejar é sinônimo de improvisação e amadorismo, dois adjetivos que não são permitidos à esfera pública.

Muito embora seja verdadeiro que a experiência brasileira na década de 80 e o colapso das economias planificadas no início dos anos 90 indiquem o possível insucesso do planejamento governamental, ele continua sendo um instrumento que pode ser útil ao governo e à nação, pois se constitui na indicação dos caminhos para o desenvolvimento econômico, bem como na transparência da aplicação dos recursos públicos. O malogro brasileiro na década de 80 esteve muito mais ligado às oscilações da economia de então do que às falhas no planejamento em si (LOPES, 1990).

3.2 Histórico do Planejamento no Brasil

Antes de 1930, a economia brasileira era caracterizada por uma estrutura econômica baseada na agricultura, sendo que o poder político se concentrava nas oligarquias rurais, notadamente de São Paulo e Minas Gerais. Uma série de acontecimentos mundiais, como a grande crise de 1929, culminou com a revolução de 1930 e a subida de Getúlio Vargas ao poder, marcando o fim do antigo modelo e o início de um novo, com participação mais ativa do Estado na economia, que pode ser denominado como nacional-desenvolvimentista.

A partir daí o Estado brasileiro foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Essa participação se deu tanto de forma direta quanto de forma indireta, desde a formulação de regras de desenvolvimento até a criação e manutenção de empresas estatais. Esse era o cenário nacional quando foram efetivadas as primeiras tentativas de planejamento no Brasil, decorrência natural da nova concepção do Estado como

fomentador do desenvolvimento nacional, seguindo o exemplo de outros países que já vinham planejando suas ações.

A seguir (quadro 1) são destacadas as experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, numa retrospectiva histórica até meados da década de 1980:

Quadro 1 – Experiências brasileiras de Planejamento

PLANO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
PLANO ESPECIAL	1939 – 1944	Instituído como tentativa de alocação de recursos para fins específicos. Objetivos principais: criação de indústrias básicas, execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa nacional. Grande preocupação com a soberania e a defesa nacional. Resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional.
PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS	1944 – 1948	Estudos realizados por técnicos norte-americanos para diagnosticar os problemas brasileiros e indicar caminhos para a solução destes. A Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943) influenciaram a formação dos técnicos brasileiros. Objetivo principal era apoiar obras públicas e indústrias básicas.
PLANO SALTE	1950 - 1954	Primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático. Elegeram quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE); Excessiva centralização de poderes da presidência; Defasagem entre recursos previstos e aplicados.
PLANO DE METAS	1956	Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura/alimentação e indústrias de base; Distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado; Êxito no plano de industrialização da economia; Provocou desequilíbrios na balança de pagamentos e aumento das taxas de inflação.
PLANO TRIENAL	1963	Soluções para problemas estruturais do país, integrando estrutura econômica e social; Objetivou a manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida; Não houve aceitação popular e o plano fracassou.
PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO	1964-1966	Instituído na Ditadura Militar; Tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas; Objetivou acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos;

		Teve considerável êxito, principalmente na melhora da situação econômica do país.
PLANO DECENAL	1967 - 1976	Primeira tentativa de planejamento em longo prazo no Brasil; Formulado sob a influência do relativo sucesso do Programa anterior; O plano não saiu do papel.
PROGRAMA ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO	1968 - 1970	Objetivou a aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra; O êxito do plano se concentrou na esfera econômica, com altas taxas de crescimento do PIB, em detrimento dos avanços no campo social.
PRIMEIRO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1972 - 1974	Objetivou colocar o Brasil, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia a um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%; Redução das disparidades regionais e a preocupação com a integração nacional. Foi um período de crescimento econômico extraordinário no Brasil, aliado a baixas taxas de inflação.
SEGUNDO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1975 - 1979	Instituído na época da primeira crise do petróleo; Objetivos eram: manter o crescimento acelerado dos anos anteriores aumento de emprego de mão-de-obra; política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional; estabilidade social e política; desenvolvimento com qualidade de vida e preservação de recursos naturais; Teve problemas de execução.
TERCEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1980-1985	Idealizado em plena crise econômica mundial e nacional e o desgaste do regime militar; Marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento da política econômica financeira do país.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2016)³.

Em aproximadamente 45 anos, foram 11 experiências de planejamento. Algumas tiveram êxito, outras foram conquistas importantes para o país, e algumas nem saíram do papel. Uma característica notória da maioria delas é a grande preocupação com o desenvolvimento econômico, em detrimento das questões sociais.

Para Almeida (2004), as experiências de planejamento governamental, estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional foram no auge do regime militar. Os dois planos nacionais de desenvolvimento - as mais conhecidas e ambiciosas - atingiram algumas das metas propostas. No entanto, tiveram pouco impacto na situação social da nação. O país amadureceu

³ A partir de informações de Alexandre Barreto de Souza – “Planejamento governamental no Brasil”.

do ponto de vista industrial e avançou em termos tecnológicos, ao longo desses planos, mas a sociedade permaneceu desigual, especialmente nos campos da educação, da saúde, e das demais condições de vida dos mais desfavorecidos da população.

3.3 A partir dos anos 80

Os anos 80, conhecidos como “década perdida”, foram marcados por crises econômicas, políticas e sociais. Neste cenário de incerteza, o planejamento passou a ser visto como um produto inválido e ultrapassado, corroborando para isso os malogros dos Planos instituídos nos anos 70. Em vários países do mundo teve início a onda neoliberal, capitaneada pelos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra. As políticas neoliberais apregoavam a redução do intervencionismo estatal na economia, na crença em que o mercado estaria suficientemente amadurecido para resolver seus próprios problemas, essa concepção de Estado também influenciou negativamente o planejamento governamental.

Prevaleceram no Brasil, durante este período, alguns planos heterodoxos de orientação voltada à política econômica (monetária e fiscal): Plano Cruzado e Cruzado 2 (1986), Plano Bresser e Verão (1987) e o Plano "Feijão com arroz" do então Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira; todos com eficácia pequena ou nula na resolução dos problemas econômicos brasileiros.

Essa década foi marcada pela crise deliberada do planejamento governamental, pelo desencanto com o processo, dúvidas quanto às suas qualidades e ceticismo quanto a seu potencial. Desde a Constituição de 1988, o planejamento governamental é realizado basicamente por meio de instrumentos federais de planejamento: Plano Plurianual (PPA), das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA), que se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país.

O PPA contribui para revelar e organizar a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública, permitindo à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição, e servindo para o governo declarar e organizar a sua atuação. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem o objetivo de estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a elaboração do Orçamento. Dispõe, ainda, sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias

dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal, pois nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

De acordo com Cardoso Júnior (2014), a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro permitiu a projeção do país ao desenvolvimento, pelas formas como assumiu e constituiu as funções de regulação de propriedade, tributação e geração e controle da moeda e dívida pública. No início do século XXI, o Estado manteve capacidades e instrumentos para o planejamento, que, conforme o autor, poderiam ser mais bem organizados para operarem como instrumentos do planejamento e como possibilidades para o desenvolvimento. O planejamento que se busca executar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem virtudes, mas, sobretudo, apresenta problemas. A principal virtude está centrada na investida de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. O principal problema talvez seja o fato de que, ao se reduzir a ação possível do planejamento para o curto e o médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, transformou-se esta atividade em ação operacional cotidiana do Estado, como todas as próprias da gestão pública corrente.

3.4 Planejamento governamental brasileiro e as perspectivas futuras

A gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo-lhe *status* equivalente ao dos demais temas. Isso não significa o demérito dos avanços da institucionalização dos instrumentos federais de planejamento, uma vez que eles são ferramentas importantes de gerenciamento orçamentário/financeiro do país. Significa afirmar que, por meio do movimento inclusão das funções de planejamento e orçamentação às categorias cotidianas da gestão pública, esgotou-se o planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Simultaneamente, a orçamentação e orçamento, que até o momento eram variáveis técnicas do próprio planejamento, converteram-se em padrões prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

No Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, o fator econômico foi predominante, voltado para os investimentos na indústria e detrimento das questões sociais que ficavam em segundo plano. Embora Lopes (1990), indique que a preocupação com o desenvolvimento social esteve presente nas experiências brasileiras de planejamento, percebe-se que essa preocupação foi superficial.

Outro aspecto importante a ser destacado é a abrangência dos planos; eles vão muito além da mera elaboração do planejamento e o controle de sua execução, o grau de intervencionismo na economia é muito grande. Pode-se citar também a institucionalização do planejamento e a pouca participação democrática na sua elaboração. No Brasil existem órgãos específicos que conduzem o processo de planejamento (Conselhos e Secretarias, além do Ministério do Planejamento e Secretarias Estaduais e Municipais de Planejamento). Há certa distância entre o planejador e o público, o que talvez possa ser indicado como provável causa das dificuldades de implementação dos diferentes planos.

A ausência de planos de longo prazo também dificulta a execução e avaliação de algumas metas. A constante mudança de governos pode acarretar a descontinuidade de programas e torná-los ineficientes. Pode-se dizer ainda, que a tendência de abandono de metas mais rígidas detecta a falta de rigor no estabelecimento de objetivos em determinados planos, e traduz-se em metas muito abrangentes, na ilusão de que, qualquer resultado, por menor que seja, já está bom.

A rivalidade entre o setor de planejamento e o setor da fazenda também é um grave problema enfrentado pelo planejamento governamental no Brasil. Enquanto o planejamento estipula metas, o setor financeiro restringe gastos e enrijece as possibilidades. Problemas nos órgãos estatais, como a descontinuidade orçamentária, bem como a falta de recursos e o endividamento devido a uma política macroeconômica de atração de capitais internacionais, são situações que acabam restringindo o planejamento de ações de longo prazo.

Não é de causar estranhamento, conforme Cardoso Júnior (2014) o fato de que, de um lado, o planejamento com sentido político, forte e estratégico tenha desaparecido da esfera de possibilidades do Estado. Da mesma forma, de outro lado, a estabilização monetária, em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos, assim como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da distributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais. De acordo com esse entendimento, a racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços para o gasto mais eficiente (não necessariamente de melhor qualidade), seriam as ações principais para o Estado realizar, além de suficientes para se obter, em conformidade com os PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

4 Planejamento e Políticas Públicas: limitações em países em desenvolvimento

O estudo de Pressman e Wildavsky⁴ (1973) foi um dos pioneiros sobre a implementação de políticas públicas, levantando a questão sobre a diferença entre essa prática em países desenvolvidos e em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2006).

Na literatura internacional, a implementação e o processo de planejamento de políticas públicas nos países em desenvolvimento, é um debate à parte dos estudos tradicionais. Alguns autores, como Van Meter e Van Horn (1975), não fazem diferenciação em seus modelos e estudos entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Essa fragmentação (desenvolvido/em desenvolvimento) tem na sua origem o argumento de que as condições e o processo de planejamento nos dois tipos de países são distintos, tendo em vista que os países em desenvolvimento, apresentam mais dificuldades de caráter técnico, financeiro, político-institucional e cultural (OLIVEIRA, 2006).

Desde o princípio, o modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dava de maneira conservadora e centralizadora, pois na maioria das vezes as decisões se dão “em gabinete” e poucas vezes busca-se reconhecer a realidade local onde serão implantadas essas políticas públicas. De acordo com Bacelar (2003), devido ao caráter autoritário do Estado, ele não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, estando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes.

Entre os aspectos de diferenciação do processo de planejamento e implementação de políticas públicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pode-se destacar, primeiramente, a questão política e institucional. “O sistema político, Estado e sociedade civil nos países em desenvolvimento não estão articulados e nem funcionando de maneira apropriada” (OLIVEIRA, 2006 p. 280). Algumas situações que resultariam na lenta formação dos Estados:

- a) surgiram há pouco tempo;
- b) saíram a poucas décadas do colonialismo;
- c) criados a partir de divisões internas;
- d) submetidos a longos períodos de ditaduras, o que ocasionou o bloqueio da sociedade civil e funcionamento adequado do sistema político, refletindo na atuação do Estado.

Haja vista que o “Estado é uma arena de múltiplos e controversos interesses, por vezes explicitados na forma de declarado conflito, [...] os que o avaliam o fazem a partir de deus

⁴ Um dos primeiros trabalhos a alertar para a importância de entender a implementação em políticas públicas. O livro *Implementation* (1973) analisava um programa de desenvolvimento econômico de apoio a minorias étnicas estabelecidas por uma agência que havia sido recentemente criada nos Estados Unidos.

interesses e perspectivas individuais ou do grupo que integram [...]” (Pinheiro, 2008, p. 1). Em outras palavras, ao referenciar Tullock, Seldon e Brady (2005), o autor evidencia que os tomadores de decisão no setor público nem sempre agem visando o interesse coletivo.

A capacidade financeira é uma segunda questão que explicaria a diferença do processo de planejamento/implementação de políticas públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em geral, esta é a razão imediata que explica as falhas nos países em desenvolvimento, pois são os que possuem menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas. Assim, a capacidade desses países de ter continuidade nas políticas públicas, de maneira a ter resultados efetivos, fica comprometida. A realidade dessas regiões implica, ainda, na dependência de doações e empréstimos de agências multilaterais. Uma parte significativa de países em desenvolvimento no mundo carece de recursos externos ou tem uma grande parte de seu orçamento comprometido a pagar dívidas públicas ou a cobrir déficits setoriais. No Brasil, ainda que a arrecadação do Estado se aproxime dos 40% do produto interno bruto (PIB), boa parte de seus recursos públicos é destinada ao pagamento de dívida, folha salarial ou gastos com a previdência. Com isso, o Estado não consegue direcionar um grande investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis (OLIVEIRA, 2006).

A terceira questão é a capacidade técnica de gerenciar o planejamento de políticas públicas. A carência de recursos humanos aptos e interessados, experiência, equipamentos e competência técnica dos organismos que concebem as políticas públicas, são fatores limitadores dos países em desenvolvimento.

Quando uma política pública envolve diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal), regiões distintas, ou diferentes setores de atividade, o controle do processo pode tornar-se complexo e problemático. A centralização exagerada compromete andamento de determinadas políticas públicas, gerando conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo. Esses conflitos limitam o processo, e mesmo em se tratando de nível local, é preciso levar em conta os encadeamentos entre as diversas agências e órgãos públicos. Se a ação depende de vários elos de uma cadeia, é preciso um elevado grau de cooperação para que efetivamente funcione. É preciso ainda que haja uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no processo de políticas públicas, além da interação com a sociedade civil e o setor privado, desatrelando a visão de processo unicamente técnico, governamental e de caráter econômico.

Não somente as questões de cunho institucional e financeiro influenciam o sucesso ou o fracasso de uma política pública, conforme HÖFLING (2011, p. 39):

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção.

Outra característica relevante nas políticas públicas brasileiras é a fragmentação, que ocasiona problemas, tendo em vista as divergências entre determinadas agências de controle quando o assunto é burocrático. A descontinuidade administrativa também é um fator limitador, pois as agências refletem o interesse de seus gestores, o que causa, a cada mudança de cargo, também a mudança das políticas implantadas.

Com relação às políticas sociais (educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.), não raro é dada a preferência para o que é ofertado sem considerar as necessidades dos beneficiados. Essa situação resulta em problemas ligados à credibilidade governamental, à frustração dos cidadãos, desperdícios, etc. Outro ponto relevante é a separação de política econômica e política social, caso em que a política social assume um papel secundário.

5 Considerações Finais

O planejamento e as políticas públicas fundamentam as interrelações entre Estado, economia, política e sociedade, como uma ação dos governos por meio de programas e implementações que buscam produzir resultados e mudanças. Via de regra, essas ações objetivam melhorias nas condições de vida da população, a promoção do bem estar social e do desenvolvimento. No entanto, essas “concepções” sobre as políticas públicas e o planejamento, na maioria das vezes, ficam restritas ao campo teórico, dos planos e projetos.

Na prática, a realidade mostra que muitos dos objetivos traçados inicialmente, ao percorrerem todas as etapas previstas no processo, acabam por se perder ou mesmo deixam de fazer sentido quando efetivamente se deparam com a situação real. Além disso, os entraves burocráticos também acabam por engessar as atividades que permeiam toda e qualquer iniciativa de melhoria no campo das políticas públicas e planejamento. Somado a isso, os atores

políticos, que são os tomadores de decisão, privilegiam interesses individuais em detrimento do bem da coletividade.

Dessa forma, conclui-se que o planejamento governamental e as políticas públicas dos países em desenvolvimento esbarram justamente nos fatores que os classificam nessa condição: as questões econômicas (capacidade financeira), questões político-institucionais (inclui-se aqui a formação do Estado), a capacidade técnica de gestão, além de fatores culturais. Reconhece-se este trabalho como considerações preliminares sobre o planejamento e as políticas públicas. No entanto o tema tem potencial para estudos futuros mais aprofundados, como por exemplo, um comparativo com os países desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira de planejamento: uma síntese histórica. Disponível em: [http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos_scf/Paulo Roberto Almeida.pdf](http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos_scf/Paulo_Roberto_Almeida.pdf). Acesso em 14 out. 2016.

BACELAR, Tânia. **As políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. Rio de Janeiro. Editora Fase, 2003.

CARDOSO JÚNIOR, José. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A.M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2014, p. 79-114.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, p.30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 10 maio 2015.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 289-313. (Coletânea). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1253>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília. Ed. IPEA, Tomos I e II, 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**. 11ª ed. São Paulo. Atlas: 1997.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p.273-287, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2008, Salvador. **Anais...** . Salvador: Anpad, 2008. p. 1 - 16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG291.pdf> . Acesso em: 24 jun. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUZA, Alexandre Barreto. **Planejamento governamental no Brasil**. Disponível em: www.angelfire.com/ar/pg16. Acesso em 25 jun. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-A-POLITICAS_PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-25, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 24 jun. 2016.