

NISP/DIPES

NOTA TÉCNICA 7 - Duas Perspectivas sobre o Planejamento Público no Brasil

Por **SERGIO KELNER**¹

CAROLINA BELTRÃO²

Em 15 de agosto último, no jornal “O Globo”, a economista Zeina Latif delineou, em um artigo³, as falhas e desafios do PAC – Programa de Aceleração de Crescimento. Ressaltou a falta de diagnósticos claros, ausência de análise de custo-benefício para as obras e uma história problemática de ativismo estatal. Segundo ela, o Brasil precisa de um enfoque inovador, centrado no setor privado e apoiado por um Estado eficiente. A crítica envolve ineficiência nos gastos, deficiência de planejamento, e a necessidade de adequação regulatória. Latif destaca que para tornar o Brasil rico, é essencial focar na inovação e nos investimentos privados.

Uma outra abordagem de como o PAC poderia ser reformulado trata da inovação social em políticas públicas como uma estratégia vital para enfrentar desafios sociais globais complexos. Em pesquisas recentes desenvolvidas pela Fundação Joaquim Nabuco/MEC, destaca-se a necessidade de que a inovação surja como resultado de uma gestão planejada, mais inclusiva e participativa, com novos modelos de design baseados em cocriação.

Voltando ao artigo de Latif, embora que a análise seja centrada no setor privado, destaca-se a necessidade de políticas bem planejadas e focadas no longo prazo para o setor público. São os 10 pontos principais de seu artigo:

1. Críticas ao PAC: falta de estrutura e planejamento, ausência de diagnósticos claros para definir prioridades, sem análise de custo-benefício para as obras.
2. Histórico de Ativismo Estatal: o Brasil se beneficiou do ativismo estatal em um estágio anterior de desenvolvimento, mas com custos significativos como inflação e crises frequentes.
3. Necessidade de Mudança de Enfoque: foco no setor privado, investimentos e inovações, apoiado por um Estado forte e marcos jurídicos adequados.
4. Exemplos de Políticas Públicas Bem-sucedidas: educação em alguns estados e o Sistema Único de Saúde (SUS) como exemplos replicáveis.
5. Ineficiência nos Gastos: crítica a gastos que não entregam o prometido e pesam na carga tributária, falta de definição de fontes de financiamento, e o papel dos bancos públicos.
6. Comparação com *Inflation Reduction Act* (IRA) dos EUA: ilustração de como um planejamento bem definido, com objetivos claros, pode ser eficaz.
7. Crescimento Sustentado de Longo Prazo: promoção de crescimento através da formação de capital humano, pesquisa, inovação e serviços públicos de qualidade.
8. Importância da Governança: aspecto frágil na administração pública brasileira.
9. Deficiência de Planejamento: falhas em planejamento e baixa qualidade técnica em obras públicas, levando a licitações e contratos irregulares.

¹ Economista do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC.
sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC

³ <https://oglobo.globo.com/economia/zeina-latif/coluna/2023/08/ah-se-fosse-facil-assim-tornar-o-pais-rico.ghtml>

10. Necessidade de Adequação Regulatória: importância de adaptar o ambiente regulatório e os mecanismos de concessão e parcerias público-privadas.

Dentre os pontos destacados, muitos estão alinhados com a realidade brasileira. Outros chamam a atenção para um detalhe que parece divergente às propostas, mas que, na nossa opinião, constituem o ponto central da convergência entre as duas abordagens: os exemplos de políticas públicas bem-sucedidas. Latif cita o SUS, que vem a ser a mais notável inovação social em políticas públicas dos últimos tempos, estruturado em um modelo planejado com gestão integrada e governança estabelecida. Mesmo com falhas visíveis, é uma proposta bem-sucedida, como visto em seu funcionamento na pandemia, apesar do desastre que foi a gestão do governo desta ocasião.

Um ponto importante se refere ao IRA dos EUA, que tem vários objetivos, mas os dois principais são a redução da inflação, que está limitando o poder de compra dos americanos e a concessão de subsídios para o combate às mudanças climáticas. No mais, o IRA está sendo criticado por suas disposições explícitas de protecionismo para a indústria americana.

Latif enfatiza a ausência de diagnósticos.

No Brasil, entre 2016 e 2018, foi realizada uma ampla pesquisa pela Fundação Joaquim Nabuco, com o objetivo principal de promover um diagnóstico sobre os modos de governança, gestão e operação de programas federais em vigência. Foram entrevistados 700 gestores municipais e beneficiários de programas federais em 45 municípios de 10 estados das 5 regiões. A pesquisa concluiu a necessidade de ruptura do modelo do Plano Plurianual (que incorpora o PAC), a partir da introdução da inovação social como estratégia para enfrentar desafios sociais globais complexos.

Como resultados, a pesquisa apresenta um diagnóstico dos problemas principais do planejamento público, e embora tenha sido concluída em 2018, persistem esses estrangulamentos:

1. Baixa Integração entre os Agentes Públicos: a falta de cooperação entre diferentes níveis e setores do governo leva a dificuldades de coordenação e mobilização de esforços, prejudicando a operacionalização de programas.
2. Descontinuidade de Programas Federais: muitos programas são interrompidos devido a interferências políticas, falhas na concepção ou planejamento, e uso precário de ferramentas de planejamento e gestão. Essa instabilidade torna difícil a implementação de políticas de longo prazo.
3. Concentração de Ações: a centralização de ações em alguns territórios limita a disseminação dos benefícios, excluindo áreas que também necessitam de atenção.
4. Escassez de Recursos Financeiros: a falta de recursos para implementação de programas federais, limitada transferência de recursos e infraestrutura de Tecnologia da Informação precária, torna desafiador administrar e manter programas eficientes.
5. Baixa Qualificação dos Governos Municipais: muitos governos locais não possuem a competência necessária para gerir os programas e recursos federais, resultando em má administração e desperdício.
6. Desconhecimento da Realidade Local: o desenho de políticas públicas muitas vezes não considera a realidade dos territórios beneficiados, levando à implementação de soluções inadequadas.

7. Instabilidade dos Programas de Governo: programas que não são institucionalizados por leis são vulneráveis a mudanças de governo, tornando-os insustentáveis a longo prazo. Além disso, há uma baixa implementação de programas federais em alguns territórios.
8. Pouca Articulação com a Sociedade Civil: a falta de diálogo e cooperação com a sociedade civil reduz a transparência e a participação popular na formulação e execução de políticas.
9. Limitada Avaliação e Monitoramento de Programas: a avaliação inadequada das políticas públicas, escassez de recursos para monitoramento e sistemas insatisfatórios de controle limitam a capacidade de fazer ajustes e melhorias.
10. Pouca Participação Popular: a falta de envolvimento dos beneficiários nas atividades de monitoramento restringe a compreensão e a resposta às necessidades reais da população.

A partir destes pontos, a pesquisa destaca a necessidade de uma gestão mais inclusiva e participativa. Identifica uma paisagem fragmentada de políticas públicas em função das deficiências de planejamento, gestão e governança. São destacados pontos críticos como a cooperação frágil, programas inconsistentes com a realidade de cada território, centralização de ações em Brasília como fator de aumento da burocracia, restrições financeiras e tecnológicas, falhas na qualidade técnica dos servidores municipais, e, principalmente, sérias limitações em práticas de planejamento, que são prioritariamente “*top-down*”. A situação atual das políticas públicas no governo federal reflete uma série de desafios e obstáculos que afetam sua eficácia e alcance, que foram seriamente agravadas no período do desgoverno de 2019 a 2022.

O país precisa promover uma reforma estrutural nas políticas públicas, desde o planejamento até a implementação, e envolver uma participação mais ativa do setor privado. É essencial, como disse Latif, haver um ambiente regulatório adequado, para dar mais institucionalidade e segurança jurídica, além de transparência na gestão. Mas é preciso investir em qualificação técnica e em um planejamento centrado na inovação social e nas necessidades do território com governança estruturada para todo o conjunto de ações do PAC. Entretanto, não se pode esquecer o que diz a economista Mariana Mazzucato: “Apesar da percepção dos Estados Unidos como o epítome da criação de riqueza liderada pelo setor privado, na verdade foi o Estado que se envolveu em escala maciça com os riscos do empreendedorismo para estimular a inovação. É uma abordagem proativa do Estado para moldar um mercado a fim de impulsionar a inovação”.

No Brasil, foi retomado, em 2023, um processo de planejamento participativo com Plano Plurianual, que validou ações propostas e debateu a inclusão de outras tantas. É um avanço, mas ainda não é uma ruptura com o modelo atual. Nesse sentido, a Fundação Joaquim Nabuco deu um grande passo, contribuindo para uma visão estratégica necessária para a renovação e fortalecimento do papel do Estado no Brasil.