



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Organizadores:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004



O Planejamento na Esfera Pública:

Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais

Ricardo Carneiro¹

O propósito deste artigo é promover uma discussão geral da aplicação do planejamento ao processo de formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado moderno. A primeira parte aborda, rapidamente, a trajetória cumprida pela atividade planejadora no âmbito da administração pública, onde se salienta sua disseminação no período do pós guerra, acompanhando a crescente aceitação do keynesianismo e a consolidação do intervencionismo estatal na economia, e a relativa “retroação” a partir dos anos setenta, provocada pela revitalização das idéias neoliberais. A segunda parte trata dos fundamentos teóricos do planejamento, entendido e tratado como instrumento de racionalização do processo decisório, tendo como referência o esquema analítico da teoria da escolha racional. O texto se detém um pouco mais no exame das questões relativas à definição de objetivos e da estratégia de intervenção, vistos como centrais ao desenho de qualquer política pública que se pretenda exitosa. Por fim, a terceira e última parte tece alguns breves comentários sobre a prática do planejamento nos dias atuais, fazendo menção a aspectos associados à participação – o planejamento participativo – e às mudanças no contexto – o planejamento estratégico.

I. Introdução

O uso do planejamento pela administração pública constitui tema controverso, cuja abordagem não escapa às mudanças que tendem a se processar, no decorrer do tempo histórico, nas idéias dominantes acerca “das regras que fazem a economia funcionar e dos limites atribuídos ao papel econômico do Estado” (Hirschman, 1996, p. 167). O período do pós guerra configura um desses momentos de inflexão na visão prevalecente sobre o que há para o Estado fazer e os mecanismos que dispõe para governar. A hegemonia então conquistada pelo pensamento keynesiano e sua defesa do intervencionismo estatal, junto com a avaliação positiva da

¹ Professor e coordenador do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Doutor em Sociologia e Política pela UFMG.

experiência de planificação econômica da ex-URSS e o sucesso do Plano Marshall na reconstrução da Europa, criou um ambiente favorável à difusão da atividade planejadora como um poderoso instrumento para a promoção do crescimento econômico e melhoria do bem estar social, aplicável tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento. Sob os auspícios políticos e o apoio técnico da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina - CEPAL, sua utilização disseminou-se pelos países latino-americanos, incluindo o Brasil, onde passa a representar uma peça central do esforço de industrialização da economia, comandado pelo Estado.

O cenário favorável ao ativismo estatal e ao planejamento econômico começa a se alterar ao final dos anos sessenta, refletindo mudanças na conformação e nos resultados dos processos alocativos e distributivos da sociedade. Num movimento pendular, a perversa combinação de estagnação produtiva, inflação em alta, desemprego ascendente e elevado déficit público, que recobre as principais economias capitalistas em meados dos anos setenta, ensejou uma reviravolta na percepção dominante sobre a natureza da atuação do setor público, sua forma de organização e suas relações com o mercado e a sociedade. Progressivamente o keynesianismo vai sendo sobrepujado pela revitalização da ortodoxia neoclássica e do monetarismo, sob o rótulo abrangente do neoliberalismo. Ancorado nas “novas” formulações e concepções teóricas, o Estado passa a ser visto como muito grande e a administração pública como ineficiente.

Se é essa a interpretação do “problema”, a “solução” que se impõe consiste na redução do tamanho do Estado e na concomitante modernização de seu *modus operandi*, envolvendo os mecanismos e práticas de gestão que adota. O primeiro termo da equação, levado a efeito com maior ou menor intensidade na ampla maioria dos países desenvolvidos, contempla a privatização de empresas estatais, a desregulamentação e a mercantilização de serviços de utilidade pública. O segundo vai se traduzir em iniciativas de reorganização do funcionamento da máquina estatal, de conteúdo “gerencialista”, na linha da política reformista popularizada pelo tatcherismo e que se convencionou chamar de “*new public management*”. Contrapondo-se à administração burocrática “tradicional”, a reforma gerencial tatcheriana adota uma retórica focada na busca da eficiência e que preconiza, como balizador da gestão pública, o primado da racionalidade econômica, identificada à lógica de mercado.

Esse movimento reformista alcança o Brasil em meados dos anos oitenta para se aprofundar nos anos noventa. A conformação de um quadro que combina crescente endividamento externo e interno com perda de dinamismo econômico e recrudescimento inflacionário favorece e estimula a transição para um novo padrão de intervenção estatal, que reconhece a primazia da iniciativa privada, prioriza a estabilidade macroeconômica e procura se concentrar na regulação da dinâmica de mercado. A adesão do país ao reformismo liberalizante tem, como marco referencial, a conturbada gestão presidencial de Fernando Collor de Mello. É, contudo, no período do Governo Fernando Henrique Cardoso que se dá a inflexão definitiva rumo à desregulamentação e à concomitante redução do intervencionismo estatal na economia, com a entronização do controle inflacionário como principal objetivo da política pública e do ajuste fiscal como requisito à sua consecução. Do processo resulta o “esvaziamento” da atividade planejadora, com o gradativo desmantelamento dos órgãos e mecanismos de planejamento que deram suporte e sustentação ao ciclo desenvolvimentista experimentado pelo país no pós-guerra.

Dada a atual prevalência da ortodoxia liberal, refratária ao intervencionismo estatal na economia, não é de se surpreender que a fragilização e o sucateamento impostos ao aparato estatal de planejamento, nas diferentes esferas de governo, venham a ser percebidos e tratados, em amplos círculos da sociedade brasileira, como algo natural, sem implicações relevantes para a condução da atividade governativa. É como se o “esgotamento” do modelo de planejamento aplicado pelo país na implementação de seu esforço de industrialização significasse a “falência” geral do planejamento aplicado à administração pública. Em outras palavras, se o Estado não intervém, ou não deve intervir, não há o que planejar nem porque fazê-lo.

Trata-se, evidentemente, de leitura apressada e simplificadora, e, como tal, equivocada. O planejamento não se vincula necessariamente à formulação de planos globais e de longo prazo voltados à promoção do desenvolvimento econômico, nem fica limitado ao processo de elaboração da programação orçamentária. Seu papel é o de contribuir para o incremento da eficiência e da eficácia na implementação das políticas priorizadas pelo governo, que servem de balizamento e condicionam o funcionamento da administração pública. Como bem o lembra Friedman, “é, antes de mais nada, uma tentativa de tornar mais eficientes nossas melhores compreensões do mundo para que possam [ser encaminhados] novos cursos de ação” (1988, p. 175), em sintonia com os interesses da coletividade.

Qualquer que seja a natureza objetiva da intervenção estatal, os órgãos e agências governamentais “coletam informações sobre assuntos concretos e sobre as relações entre meios e fins, com a finalidade de formar uma opinião acerca de quais políticas (...) poderiam melhor realizar” (Elster, 1999, p. 1) os objetivos que conformam a agenda pública. Da mesma forma, existem órgãos e agências que se encarregam de executar as deliberações relativas ao que fazer, conferindo materialidade à atuação do governo. Definir, programar, monitorar e avaliar políticas públicas – ações que se inscrevem na “rubrica” do planejamento, visto sob uma acepção ampla – interpenetram o funcionamento da máquina estatal e repercutem diretamente na qualidade dos serviços provisionados à população. Isto posto, o planejamento é não só necessário como indispensável para que se possa assegurar ao poder público uma adequada capacidade de intervenção. No entanto, nunca é demais reafirmar, “capacidade não é destino” (Stiglitz, 1999, p. 115), no sentido de que não surge espontaneamente nem necessariamente ocorre. A esse respeito, cabe ressaltar, e lamentar, que o mito da maior eficiência da iniciativa privada, num contexto de relativo descaso para com o “sucateamento” do aparato estatal, tem servido de justificativa para a crescente contratação de serviços especializados ou de consultoria junto a organismos não governamentais ou para-estatais, envolvendo atividades afetas ao planejamento, que, vale insistir, são próprias da administração pública. Essa “delegação” de responsabilidades e poderes revela-se temerária, para dizer o mínimo, à medida que amplia os espaços e as oportunidades de “captura” do Estado por interesses particulares de empresas ou grupos específicos da sociedade, o que uma burocracia profissionalizada e revestida de uma ética pública, no sentido proposto pelo modelo weberiano, procura bloquear.

2. Planejamento e Racionalização do Processo Decisório do Governo

O planejamento pode ser entendido, numa concepção ampla, como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação

de qualquer empreendimento ou atividade mais complexa. Essa “definição” é interessante no sentido de chamar a atenção para dois aspectos principais, ambos relacionados às possibilidades e pertinência de sua aplicação ou adoção no mundo real. Primeiro, o planejamento serve de guia ou orientação para a ação, contrapondo-se à tempestividade e improvisação na escolha das condutas ou procedimentos a serem adotados. Não faz sentido, assim, falar de planejamento quando não existem alternativas de ação a serem consideradas no processo decisório, seja por restrições ou imposições advindas do ambiente onde o agente opera ou por preferências inequívocas que este tem acerca do que fazer. Segundo, o planejamento permite uma concatenização mais precisa e sistematizada das ações, compatibilizando-as entre si, o que contribui para o processo de coordenação da execução das decisões referentes àquilo que se pretende fazer no âmbito de uma dada atividade. Isto se aplica, em especial, a situações onde as ações a serem empreendidas se desdobram no tempo e/ou quando envolvem a participação de mais de um agente.

A idéia de planejamento aparece, portanto, estreitamente associada ao processo decisório do agente, onde o que se tem em mente é a seleção de cursos de ação mais adequados à promoção de seus interesses e ao alcance dos fins que este persegue. Pode ser visto como um instrumento voltado à racionalização das escolhas referentes à forma como organizar e desenvolver as tarefas e os eventos que estruturam e conferem materialidade a uma dada intervenção ou atividade. Traduz, mais especificamente, a preocupação em fazer as coisas da melhor maneira possível, o que engloba questões de natureza variada, que vão do desenho de soluções coerentes e consistentes para problemas objetivos a serem enfrentados à busca da otimização de resultados, passando pelo incremento da capacidade de realização ou de mobilização de recursos.

Enquanto instrumento voltado à racionalização do processo decisório, o planejamento é aplicável tanto à esfera pública quanto à privada. O modelo de planejamento do setor privado, contudo, não é adequado à administração governamental, o que não significa, evidentemente, que idéias, procedimentos e práticas específicas ao primeiro não possam ser aplicadas à segunda e vice versa. O que se quer ressaltar, e isto ganha particular relevância no atual contexto político-institucional, de marcada orientação pró mercado, é que os objetivos, os condicionantes e as atividades correspondentes à gestão pública apresentam características peculiares que a distingue da gestão privada. A esfera pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores e interesses coletivos, e esta dimensão coletiva interpenetra, ou deveria interpenetrar, a formulação e a implementação da agenda política dos diversos níveis de governo. O que fazer e como fazer envolvem escolhas políticas que afetam, de forma diferenciada e com intensidade também variada, os múltiplos interesses constitutivos da sociedade. Não se trata, como na esfera privada, de buscar soluções capazes de otimizar o aproveitamento das oportunidades de ganhos econômicos ao alcance do agente. O que está em jogo, na âmbito público, é o mapeamento e a identificação de quais necessidades e interesses priorizar, o delineamento e a análise dos cursos de ação factíveis, congruentes com os objetivos que se quer alcançar e os valores que se quer promover, e a especificação e avaliação dos

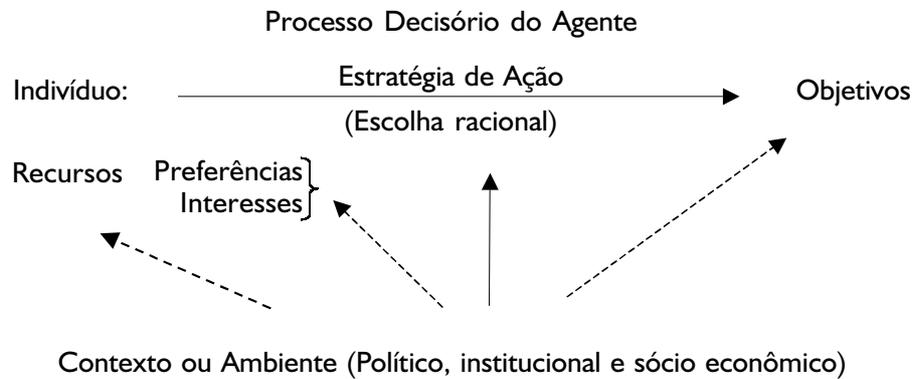
resultados deles esperados.

Indo direto ao ponto, o planejamento responde, ou procura responder, a propósitos ou aspirações de incremento na qualidade das políticas desenhadas e implementadas pelo Estado. Abarca um campo multidisciplinar e multisetorial de conhecimentos e práticas que, adequadamente utilizados, podem proporcionar subsídios valiosos aos processos de tomada de decisão referentes à proposição e gerenciamento das ações de governo, contribuindo para a melhoria de seu desempenho na perseguição dos objetivos e metas coletivas. Para tanto, é importante que se tenha uma boa compreensão dos fundamentos teóricos que escoram o uso do planejamento como instrumento de racionalização da sistemática decisória da administração pública, de sua concepção lógica e operacional, bem como do alcance, problemas e desafios que cercam sua aplicação.

O paralelismo com o processo decisório do indivíduo fornece um ponto de partida interessante com vistas à tal compreensão, abrindo caminho para a utilização da “caixa de ferramentas” da teoria da escolha racional no exame de como funciona, ou se espera que funcione, a atividade planejadora. Esse procedimento é muito usual, principalmente no âmbito do planejamento econômico. Adotá-lo não significa que a tomada de decisões sociais ou coletivas seja redutível à escolha individual. Existem distinções relevantes que cabe reconhecer e incorporar ao esquema analítico, onde se destacam aspectos relacionados à noção de preferências sociais e seus desdobramentos no tocante à priorização e definição de objetivos no desenho de políticas públicas e às implicações do dilema olsoniano da ação coletiva na implementação das escolhas feitas.

2.1 O Esquema Interpretativo da Teoria da Escolha Racional Como Fundamento da Atividade Planejadora

O modelo analítico da escolha racional envolve um conjunto de supostos sobre a ação humana e, conseqüentemente, sobre o indivíduo enquanto ator social. As premissas básicas são a intencionalidade na busca de resultados, tendo em vista as preferências e os interesses que são próprios ao indivíduo, e a racionalidade na definição da conduta a ser adotada tendo em vista tal propósito (Carneiro, 2000; Elster, 1998; Reis, 1994). Fazer escolhas implica identificar e avaliar as alternativas de ação com as quais o indivíduo se defronta, e que expressam distintas combinações de meios e fins. A idéia de racionalidade significa, em essência, adotar uma estratégia que seleciona o curso de ação que presumidamente “levará ao melhor resultado global” (Elster, 1998, p. 38) para o indivíduo, ou seja, que atenderá de forma mais satisfatória a seus desejos e preferências. As opções factíveis, no sentido de efetivamente abertas à escolha, e suas potenciais conseqüências dependem, por sua vez, dos recursos que podem ser mobilizados e das características objetivas do contexto onde as ações se inscrevem. O diagrama a seguir possibilita uma visualização dos principais elementos ou variáveis que compõem o quadro de referência da ação, na abordagem da teoria da escolha racional.



A suposição da racionalidade é a peça central do esquema interpretativo da teoria da escolha racional, permitindo fazer a ligação entre o que os indivíduos querem e o que eles podem fazer. Racionalidade é indissociada de intencionalidade – a ação é movida por interesses – e se refere à avaliação que o indivíduo faz acerca de como deve agir com vistas a alcançar os objetivos a que se propõe. A escolha racional assume, assim, um caráter instrumental, implicando selecionar, dentre o que é possível fazer, o curso de ação que expresse, da perspectiva do indivíduo, uma articulação adequada dos recursos disponíveis face aos fins pretendidos.

A questão de selecionar o curso de ação que se configura como o mais apropriado é “resolvida” analiticamente recorrendo-se à idéia de eficiência. O modelo analítico da escolha racional “inclui (...) a preocupação com a eficiência” (Reis, 1988, p. 40), significando que, ao articular os recursos disponíveis com o intuito de alcançar os fins desejados, o indivíduo procura a melhor forma possível para sua realização. A esse respeito, Elster afirma que “as ações são avaliadas e escolhidas não por elas mesmas, mas como meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior” (1998, p. 38). Trata-se, mais especificamente, de um cálculo fundamentado na aplicação do raciocínio lógico, onde são considerados os custos, os benefícios e os riscos envolvidos na ação (Laver, 1997; Carneiro, 2000). Para tanto, é necessário dispor de autonomia decisória, “pois admitir a busca de objetivos sem esta autonomia redundaria em reduzir a ação intencional às condições próprias do comportamento estimulado ou condicionado, onde o sujeito atuante desaparece como tal” (Reis, 1988, p. 21).

A autonomia decisória do indivíduo depende, dentre outros fatores, dos recursos que pode mobilizar na ação. Os recursos estabelecem, no plano do indivíduo, o escopo das ações factíveis, isto é, aquelas efetivamente abertas à sua escolha. Atuam, portanto, tanto como constrangimento, demarcando as condutas ou cursos de ação que pode adotar, quanto como potencialidade, delineando aquilo que pode alcançar.

Os recursos que os indivíduos controlam são contingentes da definição de direitos de propriedade e de sua efetiva observância, o que remete a considerações relativas ao arranjo institucional estabelecido e, mais especificamente, aos dispositivos legais que disciplinam e ordenam a matéria. Interessa salientar, sob a ótica dos processos alocativos e distributivos da sociedade, a assimetria de poder determinada por uma repartição desigual de recursos, que resulta em capacidades individuais também diferenciadas de fazer escolhas e materializar

preferências e interesses.

Outro aspecto de grande relevância a ser considerado no âmbito do processo decisório é a interveniência de aspectos relacionados ao contexto nas condutas que podem ser adotadas e nos resultados delas esperados. O cerne do argumento é que as ações dos indivíduos não se passam num plano vazio de significados, mas um quadro de referência objetivamente definido, que estes devem reconhecer e incorporar às escolhas que fazem. Ganha saliência aqui a dimensão institucional do contexto, onde se enfatiza o papel das instituições como regras do jogo para as múltiplas relações que conformam a vida em sociedade. Para a moderna análise institucional, as instituições são portadoras, ao mesmo tempo, de oportunidades e constrangimentos, moldando o que é pertinente ou não nas interações que se processam nos diversos campos de atividade. Como tal, influenciam as preferências e os interesses dos indivíduos, cujos efeitos repercutem nas escolhas que fazem e nos resultados que alcançam. Assim, ambientes com características distintas ou mudanças que nele ocorrem tendem a influenciar, de forma decisiva, as escolhas e as ações dos indivíduos. Aquilo que se apresenta como opção mais racional num dado contexto, por exemplo, pode deixar de ser a melhor escolha ou sequer estar aberta à consideração num ambiente de conformação distinta.

O caráter contextual da ação – o ambiente como quadro de referência para as decisões do indivíduo – implica um elemento de cognição, necessário à identificação e avaliação das opções de conduta que podem ser adotadas. Vale dizer, o processo decisório do indivíduo deve ser “alimentado” por informações apropriadas sobre as alternativas e as oportunidades que têm para promover seus interesses. Ação racional deve ser vista, portanto, como ação informada, no sentido de se buscar um “diagnóstico lúcido da situação (...) onde esta supostamente ocorre” (Reis, 1988, p. 4). Isto depende não só de condições efetivas de acesso às informações relevantes acerca das condutas que podem ser adotadas nas circunstâncias onde a atuação se desenrola, mas de uma adequada capacidade de processar tais informações. Em consequência, é possível falar, como o fazem Elster (1998) e Reis (1988), de diferentes graus de racionalidade, logo de eficiência, tendo em vista a forma objetiva como se dá o acesso e o processamento das informações. Oportunidades não percebidas deixam de ser aproveitadas, informações parciais podem levar a escolhas que não são a melhor opção, e expectativas equivocadas podem conduzir a resultados inesperados ou mesmo desastrosos.

Fazer escolhas certas, contudo, não esbarra apenas nas dificuldades associadas ao acesso e à capacidade de processamento das informações relevantes. Além desse tipo de limitação, a literatura especializada chama a atenção para outras questões que podem influenciar os resultados dos cursos de ação selecionados, presumidamente eficientes. Primeiro, a ação escolhida pode ter consequências não pretendidas sobre preferências e interesses de outros indivíduos, grupos ou a sociedade como um todo. A forma como os interesses afetados irão reagir a tais interferências introduz um elemento de risco e incerteza no processo decisório, que não pode ser negligenciado. Segundo, existem consequências não antecipadas ou imprevistas, com implicações e desdobramentos similares aos das consequências não pretendidas. Terceiro, a escolha racional nem sempre leva ao melhor resultado. Aquela que aparenta ser a melhor alternativa para o indivíduo não é necessariamente a que proporciona o melhor resultado para si próprio e para os outros, como ilustrado pelo “dilema dos prisioneiros” da teoria dos jogos.

Referenciado no esquema analítico da escolha racional, é possível examinar, um pouco mais detidamente, os elementos que fundamentam e influenciam o uso instrumental do planejamento no setor público. Em termos mais específicos, a atenção será direcionada para uma discussão sucinta de aspectos relevantes relacionados à definição de objetivos de política pública, à busca de estratégias apropriadas de intervenção com vistas à sua consecução, e à interveniência de fatores ou variáveis contextuais sobre o processo decisório e a implementação das ações e atividades propostas.

2.2. Priorização e Definição de Objetivos na Esfera Governamental

Por objetivo entende-se o que se quer ou se busca alcançar, expressando o propósito finalístico da ação. Parece evidente, assim, que objetivos bem definidos são pré-requisito para que se possa falar, de forma realista e não meramente retórica, em eficiência e eficácia, na atuação ou intervenção estatal, em especial no que se refere à realização do gasto público. Sem uma percepção clara e coerente sobre o ponto de chegada, seja ele um resultado pretendido ou uma situação ou condição desejada, fica difícil, para qualquer organização governamental, fazer escolhas apropriadas sobre as atividades e tarefas a serem desempenhadas, e que vão conferir materialidade à ação do Estado.

Em toda e qualquer situação, os objetivos que movem a administração pública expressam uma escolha política de quem controla e comanda o poder estatal. Mesmo no período do regime militar, quando a tecnocracia brasileira desempenhava um papel de relevo na formulação e implementação dos planos e programas de governo, a definição acerca daquilo que se pretendia alcançar era, em última instância, uma deliberação política e não técnica, derivada do exercício da autoridade conferida ao governante. No entanto, de um ponto de vista operacional estrito, é inegável reconhecer a contribuição que o conhecimento técnico especializado, convencionalmente associado à idéia de planejamento, presta, ou pode prestar, no processo deliberativo referente aos fins visados pelo Estado, os bens e serviços que este provisiona e os gastos que realiza.

Com o progressivo alargamento do escopo da ação estatal ao longo do período contemporâneo, o poder público vê-se defrontado, notadamente no campo social, com a difícil tarefa de escolher, dentre múltiplos e variáveis objetivos, aqueles que melhor expressam as preferências e os interesses da sociedade. Embora evidente, não custa lembrar que a seleção se impõe pela escassez dos recursos disponíveis frente aos usos alternativos, o que os torna potencialmente concorrentes. O atendimento a determinados objetivos de política claramente bloqueia a possibilidade de se alcançar a simultânea consecução de outros, levando ao dilema político de se fazer “escolhas trágicas”, para usar expressão cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos. Esse dilema ganha contornos ainda mais acentuados na realidade brasileira atual, onde a promoção do ajuste fiscal impera soberano nas agendas políticas dos diversos níveis de governo, implicando severas restrições à execução de despesas, das quais não escapam as ações e atividades que se inscrevem na área da política social.

Em passado não muito distante, o planejamento foi muito utilizado pelo Estado brasileiro para produzir estudos abrangentes e compreensivos sobre o processo de desenvolvimento sócio-econômico nacional, envolvendo recortes espaciais e setoriais variados, dos quais

resultaram, não poucas vezes, a proposição de objetivos e metas ambiciosas, desconectadas de uma avaliação minimamente criteriosa de suas possibilidades efetivas de implementação. Caracterizado por gerar relatórios e documentos técnicos metodologicamente complexos ou sofisticados, em geral volumosos, esse tipo de planejamento, de feição ritualística, demonstra escassa utilidade como instrumento para a tomada de decisões estratégicas por parte do governo. A manifestação de tal fenômeno reflete, em particular, uma visão equivocada do papel a ser cumprido pela atividade planejadora, à qual não compete definir objetivos e metas de política pública, e sim fornecer subsídios e informações relevantes ao processo de escolha que, vale insistir, tem natureza política e não técnica, por maior que possa ser a influência do conhecimento especializado no resultado da deliberação.

Uma primeira e importante contribuição que a análise técnica pode prestar às deliberações governamentais acerca da seleção dos objetivos que irão compor a agenda política tem a ver com a identificação dos interesses ou grupos de interesses direta ou indiretamente afetados pelas diferentes alternativas de intervenção em consideração ou que podem ser adotadas. Essa identificação é relevante para permitir um conhecimento mais sistematizado dos resultados esperados e dos efeitos potencializados por cada uma delas, capaz de possibilitar uma comparação entre as mesmas, em busca da eficiência social na efetivação do gasto. Estabelecer prioridades implica, de um lado, examinar quem ganha com a oferta de uma dada política pública e a natureza do ganho e, de outro, quem é “sacrificado” ou deixa de ganhar e a natureza e a extensão da renúncia “exigida” pela viabilização da seleção feita. Vale dizer, as preferências políticas expressam não apenas prioridades mas também *trade offs*, que são importantes de se reconhecer e incorporar ao processo decisório, embora tal prática seja mais exceção do que regra no âmbito da administração pública brasileira.

Tendo em vista as dificuldades teóricas e operacionais referentes à priorização, dada a multiplicidade de objetivos potencialmente concorrentes, um caminho que pode ser útil no processo de escolha relativo às políticas sociais consiste em analisar a efetividade do gasto e a cobertura da intervenção pretendida. A efetividade guarda relação com a amplitude das mudanças ocorridas a partir da implementação das ações ou atividades face ao que se espera alcançar. A capacitação de trabalhadores desempregados, financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ilustra bem a questão. Presume-se que a capacitação favoreça a reinserção no mercado de trabalho, o que leva à oferta de uma ampla gama de cursos e à definição de metas ambiciosas de matrículas nos mesmos. No fim, o número de pessoas “capacitadas”, relativamente grandioso, é apresentado como indicador do sucesso na realização do gasto. Independente de qualquer avaliação específica sobre a qualidade dos cursos, é difícil imaginar que sua oferta produza o efeito pretendido. Sem a criação de novas vagas no mercado de trabalho, a capacitação pouco resolve: o impacto final tende a ser muito modesto. A cobertura, por sua vez, tem a ver com o alcance efetivo da intervenção, expressando a parcela do conjunto de beneficiários potenciais que é de fato contemplada na oferta de bens e serviços pela administração pública. Se a cobertura revela-se reduzida face às necessidades detectadas, numa circunstância em que não pode ser ampliada de modo significativo – por razões variadas, como escassez de recursos –, avaliações positivas dos resultados obtidos pouco importam. Políticas bem desenhadas são aquelas que permitem uma mudança de qualidade no atendimento às necessidades da “clientela” potencial e não de um pequeno e exclusi-

vo número de beneficiários. Isto revela-se particularmente relevante quando estão envolvidas atividades que expressam direitos básicos de cidadania, de um lado, e responsabilidade constitucional do governo, de outro. Em tais casos, “soluções” que não podem ser generalizadas servem, com boa vontade, a propósitos “acadêmicos”, mas não ao bom desempenho no exercício do poder estatal.

Outro aspecto importante a ser observado na definição de objetivos tem a ver com a questão da legalidade dos fins propostos. Há um relativo consenso de que, dentre os princípios que norteiam o funcionamento da administração pública, o da legalidade é um dos que se revestem de maior relevância. O entendimento convencional da aplicação de tal princípio é que o governo faça as coisas de forma apropriada, em consonância com o que está prescrito nas normas e dispositivos legais que regem sua atuação. As implicações derivadas do marco legal, contudo, não incidem apenas sobre a forma como as ações devem ser conduzidas e quais os procedimentos que devem ser adotados pelo setor público, repercutindo nos resultados e, por consequência, naquilo que pode ser alcançado. Ao contrário, existem determinados objetivos que o governo não tem como fazer, seja porque não tem autonomia decisória suficiente para alcançá-los, seja porque não é de sua competência. Da mesma forma, existem determinados objetivos que devem ser perseguidos, já que previamente estabelecidos em lei. A provisão de serviços de educação e saúde à população são exemplos desse último tipo de prescrição.

A preocupação recente com a “responsabilização” do ente governamental representa um inegável avanço político e institucional para com o adequado funcionamento da máquina pública. Penso, no entanto, que tem prevalecido uma visão muito restrita da noção de responsabilização no âmbito da sociedade brasileira. A ênfase no tratamento da questão se prende em demasia a aspectos relacionados à legalidade dos procedimentos e práticas adotadas, principalmente no tocante aos dispositivos que disciplinam a administração financeira e orçamentária, o que se evidencia com nitidez na proposição da lei de responsabilidade fiscal. Pouca atenção tem sido dada às obrigações do governo no campo social, onde o atendimento a necessidades básicas, que traduzem direitos de cidadania e são requisito ao efetivo exercício da mesma, é sistematicamente “atropelado”, como se isto fosse algo natural, encontrando amparo no “surrado” argumento da escassez de recursos orçamentários. A legalidade tende a ser invocada quando interessa ao governante e não como uma norma de aplicação geral. Serve, por exemplo, para exigir o compromisso com a responsabilidade fiscal, mas não “vale” para o cumprimento da responsabilidade social. Os meios se sobrepõem aos fins, ou seja, a responsabilidade fiscal se impõe como mais importante que a responsabilidade social.

Igualmente importante é a legitimidade, que guarda relação com a percepção que a sociedade tem dos governantes e a forma como “avalia” sua atuação, constituindo, em particular, peça importante na disputa que se processa em torno do acesso e controle do poder estatal. Em outras palavras, legitimidade pode ser sintetizada na idéia de “aceitação” do governante pelos governados, onde o que está em jogo é a eficiência no desempenho da atividade governativa referente à provisão de bens e serviços à população. Lidar com a questão envolve temáticas cuja abordagem revela-se complexa, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico e operacional. A começar pelo próprio entendimento de “eficiência”. Na concepção atualmente dominante, eficiência se aproxima da noção utilizada na esfera privada,

significando algo como “fazer as coisas com menor mobilização de recursos”. Governo eficiente é aquele que racionaliza gastos e corta despesas, o que seria muito bom se não tivesse sido transformado num fim em si mesmo. Outra dificuldade refere-se a como avaliar a provisão pública de bens e serviços, dada a natureza qualitativa de medidas que não se limitem a custos da atividade e indicadores de capacidade de atendimento. Dizer que a população tem acesso à atenção médico-hospitalar porque existe uma estrutura organizada para a prestação do serviço pouco informa sobre a qualidade do atendimento e os resultados concretos para a saúde dos usuários do sistema. Da mesma forma, o bolsa-escola é reconhecidamente uma intervenção exitosa, porque consegue tirar as crianças das ruas ou do trabalho precário e colocá-las em salas de aula. Se este é o objetivo, tudo bem, o reconhecimento é merecido. Se, no entanto, o objetivo é formá-las e educá-las, o resultado vai depender da qualidade do ensino, para que não se tenha apenas aquilo que Elster (1999) chama de “estudante faz-de-conta”.

A publicização representa um avanço importante no sentido da melhoria da performance do governo, convergente com a idéia de legitimidade, à medida que busca tornar seus objetivos e práticas mais transparentes para a população. A condição de publicidade cria dificuldades a que se defendam medidas cuja finalidade é o atendimento a interesses particularistas, “travestidos” de interesse público, revelando-se essencial ao funcionamento de uma sociedade que se pretende democrática. No entanto, publicização “faz-de-conta”, como frequentemente ocorre, pouco resolve, sendo “esmagada” pela publicidade oficial. Em lugar de informações relevantes e esclarecedoras, capazes de contribuir para uma percepção da sociedade sobre seus governantes, o que acaba chegando mais diretamente à população é propaganda, não poucas vezes “enganosa” e, mais grave, financiada com dinheiro público.

Por fim, cabe ressaltar que o escopo abrangente das atribuições e competências do governo implica uma multiplicidade de objetivos cuja conciliação revela-se complexa e, em diversas circunstâncias, irrealizável. Não se trata apenas de um conflito provocado pela pressão da demanda por bens e serviços públicos sobre os recursos orçamentários, provocando a necessidade de priorização, do tipo “ou isto ou aquilo”, anteriormente comentada. Existe um conflito de ordem mais geral associado à concepção e ao conteúdo das políticas macroeconômicas, onde a escolha de determinados objetivos bloqueia ou compromete a possibilidade de se buscar a simultânea consecução de outros. Assim, a prioridade conferida à promoção do crescimento econômico pelo governo brasileiro em passado não muito distante e a forma como tal objetivo foi perseguido limitaram enormemente o alcance das intervenções de cunho redistributivo. A opção governamental à época, explicitada no “argumento” de que era necessário esperar o bolo crescer para depois distribuir, deixava claro o “sacrifício” que se impunha à sociedade – a renúncia a qualquer propósito mais imediato de se buscar um padrão mais justo ou equitativo de redistribuição de renda -, em nome de um objetivo “hierarquicamente superior” – a expansão da economia. Nos dias atuais, o crescimento econômico viu-se deslocado pela estabilização na hierarquia dos objetivos que conformam a agenda governamental. Para alcançá-la, adotou-se uma combinação de política monetária ortodoxa com uma política fiscal focada na obtenção de vultosos superávits primários. A consequência é o estrangulamento financeiro do Estado, principalmente nas esferas sub-nacionais de governo, refletindo em sua capacidade de agir corretivamente no tocante aos graves problemas sociais do país.

De fato, a prioridade atribuída à estabilização, traduzida em metas inflacionárias

“ambiciosas”, implica “acomodar” o gasto social aos recursos que “sobram” no orçamento, depois de atendidas as “exigências” do esforço fiscal. E o que sobra, além de muito pouco, é desigualmente repartido entre níveis de governo e entre regiões. Essa lógica de financiamento pelo “resíduo orçamentário”, que vem sendo aplicada às políticas sociais em sentido amplo, afeta particularmente as ações inscritas naquilo que se denomina de “assistência social”. As alternativas abertas aos planejadores ou formuladores de política que trabalham na área não são, em tais circunstâncias, nada animadoras: universalizar a redistribuição de renda entre os muito pobres e miseráveis, transferindo algo próximo a “esmola”, ou focalizar o gasto, recorrendo a uma espécie de categorização da exclusão para eleger aqueles que serão contemplados pela “benemerência” do poder público.

2.3 A Discussão e Escolha da Estratégia de Ação

A definição da estratégia de ação pode ser vista como a essência do planejamento, enquanto instrumento de racionalização do processo decisório. Em síntese, envolve selecionar, dentre as alternativas factíveis de intervenção, aquela que se apresenta como a melhor opção para a consecução de um dado objetivo ou a promoção de um determinado resultado. De modo similar à definição de objetivos, só tem sentido falar de planejamento na seleção do curso de ação a ser seguido se existirem, efetivamente, formas distintas de se alcançar o fim pretendido. Isto parece um tanto ou quanto óbvio, mas tal requisito nem sempre é observado no âmbito da atividade planejadora praticada pelo setor público brasileiro. Não raras vezes, a linha de intervenção já se encontra previamente traçada e o que se faz é apenas reafirmá-la, construindo um argumento técnico para dar embasamento à escolha feita. São circunstâncias onde o planejamento atende apenas a propósitos de justificar e conferir “legitimidade” à decisão tomada, pouco se distinguindo de uma mera formalidade. Assume, em outras palavras, uma conotação simbólica, sem maiores compromissos com a busca da eficiência nas ações de governo.

Feitas essas considerações preliminares, o ponto de partida para o desenho da estratégia de intervenção consiste em identificar e elencar as alternativas de ação convergentes com a promoção dos objetivos pretendidos. Abrem-se aqui dois caminhos principais a serem seguidos, refletindo formas distintas de percepção da idéia de racionalização. A primeira tem a ver com a utilização do raciocínio lógico, teoricamente fundamentado, para formar uma visão compreensiva da realidade e estabelecer relações de causalidade, mapeando as possíveis combinações entre meios e fins a serem consideradas no processo decisório. A segunda envolve o levantamento de práticas já experimentadas ou em uso com vistas à sua possível adoção, numa “apropriação” contingente do estoque de conhecimento existente acerca da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A primeira vertente corresponde à visão mais convencional de planejamento - aplicado principalmente ao processo de tomada de decisões na esfera econômica -, que se caracteriza pelo uso do instrumental técnico-científico na abordagem das relações entre meios e fins, de modo a permitir uma avaliação objetiva acerca de quais ações poderiam melhor realizar aquilo que se quer alcançar. No entanto, a despeito de melhorias na capacidade de análise proporcionadas por aprimoramentos metodológicos e, especialmente, pelo salto qualitativo

na base tecnológica aplicada à formulação de modelos de simulação, montagem de cenários e cruzamento de dados estatísticos, a identificação e explicação dos fenômenos sociais complexos mantêm-se prisioneira de dificuldades de natureza teórica. Indo direto ao ponto, não existe nenhuma teoria, no âmbito das denominadas ciências humanas, que permita fazer afirmações categóricas sobre relações causais nem prever, com precisão, os efeitos de ações de maior envergadura, quaisquer que estas sejam, principalmente no médio e longo prazos. O que quer ressaltar aqui é que o planejamento, independente de seu grau de refinamento metodológico e embasamento técnico, não pode ser visto como instrumento para a prescrição do que deve ser feito. Cabe-lhe, em essência, orientar ou servir de guia para a ação governamental, numa circunstância onde a decisão sobre o que fazer é, e continuará sendo, política. E as escolhas políticas não têm como escapar do problema da indeterminação cognitiva (Elster, 1999) ou, mais precisamente, das incertezas que cercam os resultados das decisões adotadas. Como ocorre com as escolhas dos indivíduos, além das consequências não pretendidas e/ou não antecipadas da ação, o cálculo estratégico subjacente à aplicação do suposto da racionalidade nem sempre conduz ao melhor resultado.

Reconhecer os limites teóricos e práticos da aplicação do instrumental analítico da escolha racional às decisões sociais é importante no sentido de chamar a atenção para determinados aspectos que podem contribuir para tornar o planejamento um instrumento efetivamente útil para a administração pública. Interessa ressaltar, em especial, que as incertezas relativas aos resultados das ações propostas recomendam flexibilidade na implementação daquilo que foi planejado, principalmente em situações que envolvem um horizonte temporal de médio a longo prazo. Isto vem conferir saliência às atividades de monitoria e avaliação como ferramentas para uma gestão eficaz dos problemas que surgem ou podem surgir, numa contraposição ao caráter mecânico e rígido do enfoque “tradicional” de planejamento. A monitoria permite uma calibragem sistemática das ações, enquanto a avaliação – entendida aqui como avaliação em processo – proporciona subsídios para correção de rumos, sempre e quando necessária.

A segunda vertente apoia-se numa linha de investigação aberta por Simon (1971) acerca do processo decisório aplicado às organizações, que aponta na direção da adoção do curso de ação ou solução satisfatória, em contraposição à busca da alternativa mais eficiente, preconizada pela abordagem da escolha racional. O argumento desenvolvido pelo autor enfatiza os limites da racionalidade instrumental, derivados “da incapacidade da mente humana de aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância” (1971, p. 113) na escolha a ser feita, numa circunstância onde sequer se sabe se o objetivo visado é o ideal ou o melhor que se pode alcançar. Sem condições efetivas de conhecer plenamente o que é possível fazer e quais as consequências ou efeitos das diversas alternativas de ação, há uma forte tentação de se optar por soluções já testadas, capazes de atender de forma adequada ao que se quer alcançar. Sob essa perspectiva de abordagem, a atividade planejadora assume uma configuração que se aproxima da idéia de aprendizagem. O cálculo estratégico e o raciocínio lógico-dedutivo da visão convencional de planejamento abrem espaço para a observação de regularidades ou similaridades nos fenômenos sociais concretos e o raciocínio indutivo, onde o foco analítico é direcionado para a identificação de experiências vistas como exitosas, que se transformam, ou são transformadas, em referências

institucionalizadas para a ação.

Tal procedimento encontra-se amplamente difundido no âmbito da administração pública contemporânea, o que inclui o Estado brasileiro. Para as diferentes esferas de poder – do nível local ao federal – há atualmente um cardápio de “boas políticas” e “boas práticas de gestão”, com “soluções” prontas ou recomendações do que fazer nos vários campos de atuação governamental, alicerçadas numa retórica que apregoa a promoção de melhorias na performance do setor público. Da concepção da política macroeconômica ao enfrentamento da pobreza, nada escapa ao relato das experiências bem sucedidas e sua contraface, o receituário do que fazer para obter resultados igualmente exitosos.

A tentação de seguir a “trilha do sucesso” é grande, até porque parcela expressiva das soluções prescritas é “legitimada” pelo endosso de organismos da estatura do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, para ficar nos mais conhecidos. Esse caminho, contudo, pode também revelar-se traiçoeiro, conduzindo a opções equivocadas, com resultados não raras vezes opostos aos esperados. Sem a pretensão de aprofundar a discussão da questão, cabe observar que o aprendizado pela experimentação desenvolve-se com base em inferências, não apresentando as credenciais necessárias para substituir a previsão ou dedução teórica como ferramenta na produção do conhecimento científico. Assim, se a teoria é impotente para lidar com os problemas de relativa opacidade e indeterminação subjacentes às decisões sociais em sentido amplo, não há porque esperar resultados mais favoráveis advindos da experimentação. Não se trata, como pode parecer à primeira vista, de um libelo contra a utilização das “boas práticas” e as possibilidades de ganhos com a aprendizagem no âmbito da administração pública. O que se quer ressaltar, vale insistir, é que a replicação de experiências exitosas não assegura, necessariamente, resultados igualmente exitosos. “Boas práticas” constituem referências para o processo decisório, assim como os “erros” e os “fracassos” também o são. Nada mais do que isto, o que, diga-se de passagem, não é pouco.

Em qualquer circunstância, a escolha do curso de ação supõe a aplicação de um critério decisório, que traduz a natureza objetiva da lógica de “racionalização” adotada, a qual nem sempre é explicitada. Essa questão é importante, dada a amplitude de suas implicações, e merece ser comentada. Recorrendo a Elster (1999), as ações não podem ser avaliadas por elas mesmas, mas como um meio para se alcançar um objetivo pretendido. As escolhas, como já mencionado, envolvem combinações de meios e fins, e só fazem sentido analítico se assim percebidas. É isto que torna inteligível e confere significado objetivo à idéia de eficiência aplicada à administração pública. Não há como avaliar a eficiência ou adequação de uma ação, intervenção ou prática governamental sem levar em consideração a lógica decisória que preside a escolha. Afirmações do tipo “fazer as coisas com menos recursos” ou “fazer mais com menos” expressam uma forma específica e particular de interpretação da noção de eficiência, e nada mais do que isto. O fato de tal interpretação ter se tornado dominante não a transforma na interpretação “correta”. Sua atual prevalência reflete a hegemonia conquistada pela vertente teórica associada ao reformismo tatcheriano, convergente com as idéias e proposições da “*new public management*”. Os exemplos das boas práticas e das condutas adequadas para a administração pública vêm principalmente de países como Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, que, deve-se reconhecer, não guardam muito em comum com a realidade brasileira. A forma como tais experiências têm sido apropriadas salienta os aspectos referentes ao controle

e racionalização do gasto, ignorando, em diversas situações, as implicações sobre a qualidade dos bens e serviços provisionados à população. Esquece-se, em particular, que segmentos expressivos da sociedade, em especial no meio urbano, são por demais vulneráveis no tocante à garantia de condições mínimas de conforto material e dignidade humana para prescindirem do apoio e da assistência prestados pelo Estado

A preocupação com a racionalização e o gerenciamento eficaz dos gastos governamentais é importante mas não pode ser utilizado como principal critério para avaliar o desempenho da administração pública. Entendo que, em toda e qualquer circunstância, a escolha da forma de intervenção a ser adotada no âmbito público deve ser pautada pelo princípio do maior benefício social líquido. Sob esse enfoque analítico, o que cabe fazer é identificar e mensurar quais interesses representativos da sociedade serão afetados, negativa e positivamente, pelas alternativas de ação que se abrem à deliberação do governo. Isto implica considerar não apenas os efeitos diretos, mas os efeitos indiretos, convencionalmente tratados como externalidades, os efeitos de curto prazo e os de médio e longo prazos, além dos efeitos locais e os globais. Isso significa lidar com questões complexas, de difícil antecipação ou percepção. A complexidade se evidencia, em particular, no tratamento a ser dado aos efeitos intangíveis, isto é, efeitos não quantificáveis – como alterações na paisagem e a ruptura das relações sociais de uma dada comunidade- e na atribuição de valor a determinados efeitos que, apesar de quantificáveis, não são transacionados no mercado e, portanto, não contam com preços de referência – como o valor da vida humana ou de elementos do patrimônio histórico, artístico e cultural.

Mais importante que chamar a atenção para a complexidade do processo de escolha na esfera da administração pública, o que interessa mais de perto é reafirmar o caráter distintivo da intervenção do Estado, nos diversos níveis de governo, no sentido de enfatizar que sua atuação ou performance não pode ser avaliada a partir dos parâmetros e mecanismos de mercado. Sobre a questão, é suficiente observar – e isto parece um tanto ou quanto esquecido nos tempos atuais – que a dinâmica de mercado não incorpora nenhum princípio ou critério de justiça social. Sob a ótica estrita da avaliação econômica, os efeitos distributivos não são considerados no processo decisório relativo à alocação de recursos. Tais efeitos, contudo, são, ou deveriam ser, de extrema relevância nas escolhas públicas. A crença quase dogmática na superioridade dos mecanismos de mercado e a valorização excessiva da competição têm levado a uma opção cada vez mais acentuada por soluções individuais em detrimento de soluções coletivas, deixando muito pouco espaço para considerações de natureza (re)distributiva. O alto grau de tolerância face à desigualdade social, refletindo uma situação de banalização da miséria e da degradação humana, parece impregnada na atual lógica decisória da administração pública brasileira, que confere um peso muito pequeno, para não dizer marginal, aos interesses da maioria, isto é, aos interesses dos pobres e miseráveis.

A análise dos interesses direta e indiretamente afetados pela política pública não é importante apenas no sentido de permitir uma avaliação dos efeitos esperados correspondentes às diferentes alternativas de curso de ação abertas à consideração do governo, subsidiando a escolha da melhor opção. Em diversas circunstâncias, os resultados que se espera obter podem ser profundamente influenciados, positiva ou negativamente, pela forma como tais interesses se comportam face à intervenção proposta. Identificar quem são, que recursos

mobilizam e como agem tais segmentos constituem informações relevantes no encaminhamento da ação, seja no sentido de “neutralizar” reações capazes de comprometê-la ou de buscar um maior apoio e comprometimento com a mesma.

A análise de interesses, contudo, não é tarefa fácil, já que implica lidar com o dilema da ação coletiva, formulado originalmente por Mancur Olson (1965). A adoção do dispositivo constitucional que transformou, no Brasil, o voto, reconhecidamente um direito da cidadania, numa obrigação ou dever do cidadão fornece uma boa ilustração do problema. A existência do interesse comum é condição necessária, mas não suficiente, para mobilizar a ação individual em torno de sua defesa ou promoção. O argumento do autor, bastante conhecido, é que indivíduos agindo sob a lógica da racionalidade não se envolvem ativamente na realização ou viabilização de um fim coletivo, preferindo atuar como carona ou *free rider*. Em outras palavras, se não podem ser excluídos do acesso aos benefícios ou vantagens dos resultados da ação coletiva, não há porque cooperar com ela.

Mesmo considerando a interveniência de uma série de fatores que podem atenuar ou minimizar o comportamento “oportunista” dos indivíduos, é um equívoco negligenciar o dilema da ação coletiva. Suas implicações, muito amplas, se não forem adequadamente processadas pelos formuladores das políticas públicas - como frequentemente ocorre -, tendem a levar a resultados muito distintos dos esperados. Grupos minoritários, se suficientemente mobilizados, podem dificultar ou mesmo bloquear a implementação de cursos de ação contrários a seus interesses, sobrepondo-os a interesses mais gerais da coletividade. Maiorias “silenciosas”, pouco mobilizadas, não saem em defesa de iniciativas favoráveis às mesmas, até porque, em diversas circunstâncias, as pessoas simplesmente não reconhecem, com facilidade ou rapidez, quais são seus interesses e o que é que está em jogo. Ações que dependem do engajamento das pessoas podem se frustrar, a menos que contem com o “reforço” de mecanismos de coerção ou de incentivo: campanhas educativas ajudam, mas não resolvem o problema. Há ainda o risco de se atribuir interesses a determinados grupos ou segmentos da população, seja por excesso de “voluntarismo” de decisores ou gestores públicos ou, o que é mais comum, porque as pessoas não manifestam suas preferências relativas a temas de interesse comum ou coletivo, mesmo porque existem claros limites no funcionamento dos mecanismos formais da democracia.

No entanto, qualquer que seja a lógica decisória ou o critério de seleção adotado, fazer “escolhas certas” supõe levar em conta, como no caso do indivíduo, a exequibilidade da implementação do curso de ação definido. Isto pode parecer uma obviedade, mas existem claras evidências de que uma das principais fragilidades na formulação e gestão de políticas públicas no país tem a ver com a pouca atenção dedicada a avaliar se aquilo que se propõe realizar é compatível com a disponibilidade de recursos, de um lado, e as restrições do contexto, de outro.

A probabilidade de se obter sucesso na promoção de um resultado pretendido depende, evidentemente, dos meios com os quais se conta para empreender as ações e atividades propostas com tal finalidade. Isto aponta para duas questões principais: o estoque de recursos – materiais, humanos e financeiros – efetivamente existentes e a forma como se dá o acesso e uso de tais recursos. A primeira delimita a amplitude da capacidade potencial de intervenção; a segunda, o grau de autonomia decisória em sua mobilização.

Além de fisicamente limitada, a base de recursos que dá suporte e sustentação à atividade governamental encontra-se distribuída por uma pluralidade de órgãos e empresas integrantes da administração pública. São organismos não apenas com funções, objetivos e interesses distintos, mas com capacidade operacional, lógica decisória, autonomia política e forma de atuação também distintas. É ingenuidade, portanto, pensar em governo como um corpo orgânico, no sentido de uma articulação que seja, ao mesmo tempo, internamente coerente e consistente. Na prática não existe um governo, mas várias sub-unidades de governo, agrupadas sob uma mesma instância de poder. Desconhecer essa realidade, como frequentemente ocorre, pode trazer consequências muito adversas para os resultados da atividade planejadora, principalmente se a ação proposta envolve colaboração intragovernamental.

De forma similar ao que se passa no plano do indivíduo, o problema da ação coletiva também se manifesta no âmbito da administração pública. Um dos erros mais recorrentes na formulação das políticas públicas é dar por resolvida ou subestimar a questão da colaboração inter e mesmo intra-organizacional na implementação daquilo que foi proposto. Por inúmeras razões, entre as quais a disputa de poder político, a cooperação no âmbito da administração pública não surge, necessariamente, de forma espontânea, nem o engajamento ou compromisso efetivo com a ação é o mesmo entre os entes governamentais nela envolvidos. A coordenação constitui o mecanismo convencional para lidar com o problema, que, em qualquer circunstância, permanece latente.

Como a cooperação, o acesso efetivo aos recursos necessários à implementação das ações propostas, principalmente financeiros, é também permeado por incertezas. Trata-se de um problema que se manifesta com particular intensidade na realidade brasileira, mas nem por isto recebe a devida consideração. O fato de os recursos estarem inscritos no orçamento não assegura, necessariamente, sua disponibilização integral nem em tempo hábil ilustra bem o argumento. Essa questão remete à forma como se organiza e funciona a estrutura de comando no âmbito do governo. E, historicamente, a distribuição de poder no Estado brasileiro nunca foi favorável aos setores responsáveis pelas ações no campo social, o que em nada surpreende, já que tais atividades nunca estiveram dentre as prioridades relevantes da agenda pública. Nos dias atuais, o quadro parece ainda mais adverso. O centro das decisões estratégicas e o controle da alocação dos recursos foi transferido para a área fazendária e do Tesouro, onde, reconhecidamente, os gastos sociais não são prioritários.

Isto posto, cabe salientar que o papel desempenhado pelo planejamento não atende apenas ao propósito de promover uma alocação socialmente eficiente dos recursos existentes. Ao contrário, a atividade planejadora pode prestar uma contribuição valiosa na criação de novos recursos e na conseqüente ampliação da capacidade de intervenção do governo. Se, em diversas ocasiões e circunstâncias, o planejamento praticado no país mostrou-se inócuo, à medida que se limitava a presumir a disponibilidade de recursos, os quais dificilmente se materializavam, em outras, revelou-se fundamental à viabilização de objetivos e prioridades da agenda pública, principalmente no que se refere definição de mecanismos e fontes de financiamento. A negociação de empréstimos junto a organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, é o exemplo mais conspícuo.

Essa contribuição foi e continua sendo importante, a despeito das crescentes restrições de ordem legal à contratação de financiamentos pela administração pública brasileira,

especialmente nos níveis sub-nacionais de governo. Ampliaram-se também as condicionalidades, isto é, as imposições feitas na concessão dos empréstimos, que não se limitam mais às tradicionais exigências de garantia, mas avançam na direção de recomendações sobre o que fazer e como fazer. Isto tende a reduzir a atratividade desse tipo de “solução”, pela renúncia, ainda que parcial, de autonomia decisória que determina. Assim, com o relativo fechamento das oportunidades no campo financeiro, vem sendo cada vez mais enfatizada a busca de parcerias com a sociedade civil organizada, em especial com as denominadas organizações não-governamentais. O caminho é inegavelmente atraente, sobretudo quando se tem em mente uma sociedade pluralista e democrática, onde ações de cunho voluntário são regra e não exceção, o que, deve-se reconhecer, não expressa a realidade brasileira. Considerando-se, adicionalmente, a fragilização imposta à burocracia e, por extensão, à sua capacidade de resguardar o interesse público, o risco de que as parcerias se transformem num mecanismo para a captura e instrumentalização do Estado por interesses particularistas não é desprezível.

Além das questões afetas às limitações de recursos, as ações do Estado, de forma mais incisiva que as dos indivíduos em suas interações sociais, encontram-se submetidas a regras de ordenamento coletivo estabelecidas em lei, cuja referência última é o texto constitucional. “Tais regras definem, em particular, a margem de autonomia e os limites da capacidade de fazer escolhas por parte dos núcleos ou instâncias decisórias do governo” (Carneiro, 2000, p. 66). A lei de responsabilidade fiscal ilustra bem a questão, prescrevendo uma série de condutas e procedimentos a serem cumpridas pela administração pública, de um lado, e um conjunto de amplo de impedimentos a serem observados, de outro.

Dentre as várias implicações que as instituições, enquanto regras do jogo, impõem sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas, interessa destacar duas delas em particular. A primeira tem a ver com o aumento da complexidade imbricada na coordenação das ações propostas, tendo em vista a necessidade de se cumprir as exigências legais que ordenam e disciplinam a execução das mesmas. Além de onerosos, determinados procedimentos de curso obrigatório se caracterizam pela tramitação demorada, com resultados que nem sempre podem ser antecipados com precisão, tornando mais difícil a tarefa de sincronizar e conciliar as atividades previstas. A segunda guarda relação com os empecilhos que o arranjo institucional estabelecido pode criar à promoção de determinados objetivos de política pública. São situações que “demandam” iniciativas no campo institucional, mais especificamente, a adequação dos dispositivos legais àquilo que se quer fazer, de forma a permitir sua viabilização sem romper com a legalidade. Os resultados de iniciativas dessa natureza, contudo, “não correspondem necessariamente aos pretendidos, numa dinâmica com efeitos e produtos variados, onde, em diversas circunstâncias, sequer as motivações originais são preservadas” (Carneiro, 2000, p. 67).

O que se observa é que, historicamente, a administração pública brasileira procura lidar com as restrições de ordem institucional recorrendo a “soluções” *ad hoc*, capazes de proporcionar resultados mais imediatos, sem uma avaliação mais criteriosa de sua eficiência social e, principalmente, de seus efeitos a médio e longo prazo. A terceirização e os vários mecanismos utilizados para a contratação de pessoas físicas prestadoras de serviço ao poder público podem ser vistos como uma forma de “contornar” as restrições que se colocam à contratação de servidores concursados, não traduzindo, necessariamente, iniciativas capazes

de melhor atender ao interesse público. Da mesma forma, a ênfase recente nas parcerias público-privadas parece ser mais uma “solução criativa” para um problema a ser enfrentado, no caso, o estrangulamento financeiro na realização de investimentos pelo governo. E se a solução já é dada, não há muito o que o planejamento possa fazer, além de, como anteriormente comentado, contribuir para a “legitimação” da mesma.

3. Abordagens Contemporâneas do Planejamento: A Programação Orçamentária, a Questão da Participação e a Planificação Estratégica

Visto como uma ferramenta capaz de contribuir para a melhoria do processo decisório do governo e o incremento da eficiência e eficácia dos resultados de sua intervenção, o uso do planejamento pelo poder público tende a ser influenciado pelas mudanças que se processam no âmbito do próprio Estado – a forma como se organiza e opera – e no contexto mais amplo onde se dá sua atuação. Ainda que rapidamente, interessa ressaltar aqui determinados aspectos relacionados à gestão pública contemporânea, com foco na realidade brasileira, que repercutem mais diretamente na natureza do planejamento praticado pelos diferentes níveis de governo.

Um primeiro e importante aspecto tem a ver com a centralidade do Tesouro como locus decisório ou como poder político de fato da administração pública dos dias atuais, refletindo a ênfase atribuída ao ajuste fiscal como balizador da atividade governativa. Isto veio realçar a função dita “tradicional” do orçamento, entendido como instrumento disciplinador das finanças públicas, que dirige a preocupação fundamentalmente para a expansão dos gastos governamentais e a manutenção do equilíbrio financeiro do setor público. Esse controle não se restringe à relação entre Estado e sociedade, mas envolve as relações intragovernamentais e entre as esferas de governo. O papel reservado ao planejamento no âmbito da gestão pública contemporânea do país não escapa a essa realidade.

Indo direto ao ponto, o planejamento foi institucionalizado como instrumento para a elaboração da programação orçamentária. E se a função precípua do orçamento é o controle do gasto, é esta também a essência da atividade planejadora. Embora o discurso oficial enfatize o papel do orçamento enquanto instrumento de racionalização e melhoria do desempenho da administração pública, onde caberia ao planejamento uma função de maior relevo - qual seja, a de permitir uma articulação mais estreita entre os objetivos que se pretende alcançar, as ações necessárias ao alcance de tais objetivos e os custos incorridos na implementação das ações e atividades programadas - o que interessa, de fato, é o controle daquilo que o Estado faz ou pode fazer. Passando ao largo de uma discussão mais abrangente e aprofundada da questão, não é preciso muito esforço para evidenciar a pertinência do argumento apresentado. Assim, se uma dada ação ou atividade não estiver inscrita no planejamento mais amplo da programação orçamentária, não há como realizá-la. Por sua vez, a previsão orçamentária não garante sua realização, já que o orçamento é suscetível a cortes e contingenciamentos, que costumam incidir, com marcada preferência, sobre ações de cunho social.

Outro aspecto relevante guarda relação com a redemocratização da atividade política do país e o processo de descentralização da intervenção estatal, sobretudo no campo social. Da conjunção desses dois movimentos resulta um estímulo à maior incorporação da

participação de segmentos representativos da sociedade nos processos decisórios do governo. A idéia de planejamento participativo representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve.

O planejamento participativo tem sido aplicado principalmente na priorização de ações ou investimentos a serem realizadas pelo governo. Trata-se, evidentemente, de um aprimoramento dos mecanismos da democracia, que avança na direção da democracia direta. Não se pode esquecer, contudo, as dificuldades envolvidas no processo de escolha social, evidenciadas no teorema da impossibilidade de Arrow (1963), segundo o qual não existe nenhum método de passar das preferências individuais para as preferências coletivas que não seja imposto ou ditatorial, e no teorema de Gibbard-Satterhwaite, onde se busca demonstrar que os mecanismos democráticos de decisão estão sempre sujeitos a problemas de estratégia de manipulação. A isto vem se somar uma crítica recorrente e bastante conhecida, que salienta o fato de a discussão com a população envolver a alocação de parcelas pouco expressivas do orçamento.

São questões relevantes, de difícil refutação. Reconhecê-las, no entanto, não pode servir de argumento para deixar de lado a experiência do planejamento participativo. Se os métodos da democracia são imperfeitos, o que cabe fazer é procurar aprimorá-los, buscando arranjos institucionais e mecanismos de participação que levem a resultados os mais próximos possíveis daquilo que representa as preferências e os interesses coletivos. Se não há como ampliar a fatia do orçamento submetida à deliberação coletiva, não se pode esquecer que o campo para a participação popular não se resume à priorização do gasto. Entendo que a principal contribuição do planejamento participativo é de servir de instrumento para o avanço do processo de democratização da atividade política em sentido amplo, reformulando de fato as relações entre Estado e sociedade, convergente com aquilo que expressa a noção de uma cidadania que seja efetiva e não mera formalidade.

Por fim, cabe mencionar as implicações decorrentes da aceleração das mudanças que se processam nas diversas dimensões do ambiente - impulsionada, entre outros fatores, pelas novas tecnologias de informação - sobre as práticas contemporâneas de gestão. É amplamente aceito que um ambiente em rápida transformação afeta em profundidade o desempenho das diversas organizações, seus objetivos, funções e forma de atuação. Uma das respostas que surgiram para lidar com os efeitos potencializados por esse fenômeno consiste no denominado planejamento estratégico. Mais sensíveis ou mais atentas a tais efeitos, as empresas privadas saíram na frente do processo, o que faz com que a concepção teórica e operacional do planejamento estratégico seja fortemente impregnada pela lógica competitiva de mercado.

O modelo conceitual do planejamento estratégico enfatiza a relação da organização com o ambiente onde esta opera, percebido e examinado à luz das características estruturais desta mesma organização. Sob uma ótica operacional mais estrita, envolve a análise das principais oportunidades e ameaças relacionadas a mudanças que podem ocorrer no contexto, de um lado, e os pontos fortes e fracos da organização, visando a imposição de direcionamentos objetivos à sua atuação, capaz de garantir uma performance eficiente e, com ela, sua sobrevivência e expansão. Em síntese, busca-se uma visão de futuro para, a partir dela, ajustar eficazmente os objetivos e estratégias da organização às exigências do contexto.

Independente de uma avaliação mais criteriosa dos resultados proporcionados pelo planejamento estratégico, interessa aqui, basicamente, chamar a atenção para o risco de uma transposição mecânica de uma ferramenta desenvolvida sob a ótica da iniciativa privada para o âmbito da gestão pública. É suficiente observar que, ao contrário das empresas privadas, as organizações públicas não são movidas pela competição, mas pela preocupação de prestar serviços de qualidade à população. Se devidamente aplicadas, as técnicas utilizadas no planejamento estratégico podem contribuir para esse objetivo. Caso contrário, pode representar apenas mais um “modismo” gerencial e, como todo modismo, revelar-se inócuo ou descartável.

Conclusões

O desafio que se coloca para qualquer governo é a formulação e implementação de políticas públicas capazes de atender, da melhor forma possível, as aspirações e os interesses da sociedade. Isto envolve definir prioridades, estabelecer objetivos e metas a serem perseguidos, traçar linhas de ação visando sua consecução, acompanhar o que está sendo feito e avaliar os resultados obtidos. Não se trata, é óbvio, de tarefa fácil. O planejamento, em suas diversas modalidades – algumas delas sucintamente discutidas neste artigo - pode se constituir numa ferramenta muito útil para se lidar com a questão. Isto requer, no entanto, que se tenha clareza do que dele se pode esperar e de seus requisitos operacionais. Primeiro, o planejamento pouco pode fazer frente à incompetência política dos governantes. Segundo, não há o que planejar quando as soluções já estão dadas e não se pode alterar o rumo das coisas. Terceiro, o planejamento levado a sério exige profissionalismo e condições efetivas de trabalho no âmbito da administração pública. Sem isto, é melhor esquecê-lo.

Referências

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New York: Wiley, 1963.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

COASE, R. - The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, [s.l.], v.3, p.1-44, out. 1960.

DOWNS, Anthony. **The economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.14, n.39, p.13-40, fev. 1999.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.

FRIEDMAN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: SEMINÁRIO ESTADO E PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE, 1988, Brasília: IPEA-CENDEC.

GIBBARD, A. Manipulation of voting schemes: a general result. **Econométrica**, [s.l.], v. 61, n.2, p.251-272, 1973.

IRSCHMAN, Albert. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LAYER, Michael. **Private desires, political action: an invitation to the politics of rational choice**. London: SAGE Publications, 1997.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University, 1965.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REIS, Fábio Wanderley. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: Mitre, A. **Ensaio de Teoria e Filosofia Política**. Belo Horizonte, DCP/FAFICH, UFMG, 1994.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade, política e a teoria da escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.3, n.6, p. 26-38, fev. 1988.

REIS, Fábio Wanderley. Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia "crítica" da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.37, 1984.

SATTERTHWAITE, M. Strategy-proofness and Arrows' s conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions. **Journal of Economic Theory**, [s.l.], v. 10, 1975.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971

STIGLITZ, Joseph. Knowledge for development: economic science, economic policy, an economic advice; palestra aberta, 1999. **Proceeding of the Annual Conference on Development Economics**, 1998. Washington, D. C. , World Bank.