

O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA REVISITADO: LIÇÕES, AVANÇOS E RETROCESSOS DESDE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/1988)

Ricardo Carneiro¹

Resumo

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reenquadrou a função planejadora no país, conferindo destaque ao Plano Plurianual (PPA), que se torna obrigatório nas diferentes esferas de governo. O propósito mais geral do artigo consiste em examinar a trajetória da atividade planejadora pós CF/1988, tendo como referência a experiência do governo federal. Baseado em revisão bibliográfica e documental, o argumento analítico construído procura relacionar o uso instrumental do planejamento ao padrão de intervenção estatal adotado pelos diferentes governos que se sucederam ao longo do período, cujas agendas públicas expressam ênfases distintas quanto às prescrições emanadas no disciplinamento das ordens econômica e social do texto constitucional. O período correspondente aos governos petistas, em que preponderam, na agenda pública, as prescrições da ordem social, revela-se o mais profícuo para a prática planejadora, por incorporar inovações metodológicas na elaboração do PPA e, principalmente, por avançar na mobilização de mecanismos de interlocução com a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Em sentido oposto, os anos mais recentes, que se seguem ao impeachment de Dilma Rousseff, são marcados por um acentuado reformismo neoliberal, promovendo a desconstrução de políticas públicas e o dismantelamento do aparato estatal responsável por sua implementação, do qual não escapa a atividade planejadora. Ao final, reafirma-se a importância do planejamento, especificamente, do PPA, na construção de uma concepção de Estado ao mesmo tempo inclusivo e democrático. Se a ação planejadora não funciona a contento, cabe requalificá-la, e não a descartar.

Palavras-chave: planejamento; agenda pública; Plano Plurianual; Constituição Federal de 1988.

Abstract

The Federal Constitution of 1988 (CF/1988) reframed the planning function in the country, highlighting the Pluriannual Plan (PPA), which becomes mandatory in different spheres of government. The most general purpose of the article is to examine the trajectory of planning activity after CF/1988, considering as reference the experience of the federal government. Based on a bibliographical and documental review, the constructed analytical argument aims to relate the instrumental use of planning to the pattern of state intervention adopted by the different governments that succeeded throughout the period, whose public agendas express different emphasis regarding the prescriptions emanating from the disciplining of economic orders and social of the constitutional text. The period corresponding to PT governments, in which the prescriptions of social order predominate on the public agenda, turns out to be the most fruitful for planning practice, as it incorporates methodological innovations in the PPA's development and for advancing in the mobilization of mechanisms of dialogue with society in the formulation and implementation of public policies. In the opposite direction, the most recent years following the impeachment of Dilma Rousseff are marked by neoliberal reformism, promoting the deconstruction of public policies and the dismantling of the state apparatus responsible for its implementation, from which planning activity does not escape. At the end, the importance of planning, specifically of the PPA, in the construction of a conception of the State that is inclusive and democratic at the same time is reaffirmed. If the planning action does not work satisfactorily, it should be re-qualified, not discarded.

Keywords: planning; public agenda; Pluriannual Plan; Federal Constitution of 1988.

¹ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais Professor e pesquisador da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Introdução²

O uso do planejamento na esfera pública constitui um tema controverso, cuja abordagem passa necessariamente por considerações acerca dos padrões de intervenção estatal, que tendem a se alterar ao longo do tempo. É o que se percebe na trajetória do Estado brasileiro, que tem sido marcada por inflexões expressivas na conformação mais geral da agenda política e em sua arquitetura organizacional e institucional.

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ao promover profundas mudanças no arcabouço jurídico, político e institucional brasileiro, representa, reconhecidamente, um momento marcante de inflexão na trajetória estatal no país. Junto à retomada da institucionalidade democrática, o novo texto constitucional introduz, entre outras inovações, o alargamento do escopo da intervenção estatal, notadamente no campo social, e a reestruturação da administração pública informada pelo modelo burocrático weberiano. Com a CF de 1988, o planejamento governamental é repensado em articulação a um novo modelo de Estado e passa a ter sua importância e sua prática definidas de forma conexa às mudanças processadas na administração pública e na condução da atividade governativa no país.

Ainda que informadas pelo texto constitucional, essas mudanças não conformam um processo linear, sendo “susceptíveis a descontinuidades e correções de rota” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 7). De um lado, a alternância de poder característica do sistema presidencialista abre espaço para revisões periódicas das prioridades e dos objetivos da política pública nos diferentes níveis de governo, consoante à temporalidade dos mandatos do chefe do Executivo, que podem assumir um espectro muito abrangente, refletindo a ausência na sociedade brasileira, até porque profundamente desigual, de um acordo tácito acerca do tipo desejável de intervenção estatal. De outro, há que se considerar as pressões ou influências advindas do contexto em que o Estado opera, cujas transformações se aceleram no decorrer das décadas mais recentes, movidas, entre outros fatores, pelo aprofundamento da globalização e pelas novas tecnologias de informação.

O propósito mais geral do artigo consiste em discutir a trajetória do planejamento governamental brasileiro desde a promulgação da CF de 1988, enfatizando seus avanços, retrocessos e potencialidades, o que envolve considerações atinentes à conformação da

² O autor agradece os comentários de Bruno Magalhães sobre o texto.

agenda pública e à capacidade estatal para sua implementação. Embora as experiências de planejamento sejam distintas entre os diferentes entes federados, o foco analítico é direcionado para a atividade planejadora do nível central de governo, procurando não perder de vista, no entanto, suas interfaces com o que se passa nos níveis subnacionais. Essa opção metodológica reflete o protagonismo do governo federal nas dimensões política, institucional e financeira da atividade governativa do país, vis à vis os governos estaduais e locais, mesmo considerando que tal protagonismo não necessariamente se traduza em um planejamento de melhor qualidade ou de maior capacidade de inovação.

Para a consecução do objetivo geral proposto, este artigo, que se fundamenta em revisão bibliográfica e documental, organiza-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção trata, rapidamente, da concepção de planejamento governamental e da diversidade de métodos e técnicas com vistas à sua aplicação. A terceira aborda o redesenho mais geral do papel do Estado na CF de 1988 e seus desdobramentos relacionados ao planejamento governamental, destacando a centralidade que é conferida ao Plano Plurianual (PPA). A quarta examina a experiência planejadora do governo federal desde a promulgação do novo texto constitucional aos dias atuais, tendo como principal referência as mudanças mais gerais na agenda pública dos governos que se sucedem ao longo do período – um aspecto balizador de suas intervenções nos campos econômico e social. As considerações finais procuram fazer uma síntese dessa experiência, destacando as potencialidades da atividade planejadora no país.

Planejamento na esfera pública: gênese, concepções e modos de usar

Para Friedmann (1987), não existe propriamente uma teoria sobre planejamento. O que se tem, na visão do autor, é a construção de “um pensamento crítico-teórico” (PAGNUSSAT, 2006, p. 10) sobre o tema, que ganha contornos desde o século XVIII. Essa construção se desenrola em quatro vertentes ou tradições principais do pensamento, nomeadamente, a análise de políticas, a reforma social, a aprendizagem social e a mobilização social (FRIEDMANN, 1987).

Passando ao largo da discussão das vertentes do pensamento crítico-teórico mapeadas por Friedmann (1987), importa destacar que o planejamento na esfera pública ganha relevância somente no transcorrer do século XX, acompanhando o alargamento do papel desempenhado pelo Estado e a crescente complexificação das políticas públicas. O

impulso à sua utilização se dá com as economias socialistas, nas quais o planejamento centralizado afeta todas as decisões de interesse coletivo por meio de planos de médio e longo prazos. Nas economias capitalistas, a atividade planejadora, conciliada com o mecanismo de mercado, adquire maior expressão no período do pós-guerra, com o processo de reconstrução da economia e a estruturação do Estado de Bem-estar Social. O escopo ampliado da atuação estatal favorece sua difusão, envolvendo tanto países industrializados quanto não industrializados, como o Brasil (CARNEIRO, 2004).

A prática da atividade planejadora na esfera pública abrange uma diversidade de metodologias, a começar por aquelas que se inscrevem na linha das abordagens que Matus (1985) rotula como “planejamento tradicional”. Conforme Silveira, Heller e Rezende (2013, p. 606), nesse tipo de abordagem, marcada pela “hegemonia da dimensão econômica”, o planejamento pode ser entendido “como uma técnica que visa à racionalização e à otimização da aplicação de recursos, definindo seus objetivos e meios para alcançá-lo em função do custo/benefício econômico”. Expressa, portanto, um instrumento utilizado com vistas a conferir racionalidade, fundada formalmente na aplicação do conhecimento técnico-científico, ao processo decisório referente à organização ou estruturação das ações de uma dada intervenção ou política pública, de natureza complexa. Com essa configuração traduz “a preocupação em fazer as coisas da melhor maneira possível” (CARNEIRO, 2004, p. 50), o que se aplica não apenas à seleção de objetivos e metas a serem alcançados e ao desenho de soluções coerentes e consistentes para sua promoção, mas também a questões de natureza variada, como o incremento da capacidade de realização ou de mobilização de recursos, entre outras.³

Outro método de planejamento muito difundido internacionalmente, em especial por agências nacionais e multilaterais que lidam com a temática do desenvolvimento (PAGNUSSAT, 2006), é o denominado Quadro Lógico (QL). Direcionado principalmente à elaboração de programas e projetos de intervenção, a concepção do QL expressa uma matriz contendo “a apresentação sistemática, lógica e sucinta” dos “elementos considerados os mais importantes de um projeto” (PFEIFFER, 2000, p. 82/83). Parte-se de uma situação que se quer mudar ou um problema que se quer resolver

³ Um modelo para o planejamento tradicional, de aplicação genérica, ainda que pensado para países desenvolvidos, descrito por Stiffler (2000, p. 5) compreende cinco etapas: especificação dos fins pretendidos, “desenho dos cursos de ação”, “avaliação comparativa das consequências”, “escolha entre as alternativas” e, por fim, sua implementação.

e, em fases ou etapas sucessivas, busca-se definir com clareza o conteúdo e a relação causal que se estabelece entre as atividades propostas, os resultados previstos e o objetivo visado.⁴

O denominado planejamento tradicional se reveste de caráter normativo ou prescritivo, em que a dimensão política comparece como dada e, como tal, não problematizada, “entendendo que a realidade apresenta comportamentos sociais estáveis e previsíveis, passíveis de serem estudados por meio de modelos analíticos” (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013, p. 606). Em contraponto a esse modelo, Matus (1985) propõe uma abordagem tecnopolítica da atividade planejadora (PAGNUSAT, 2006), consubstanciada no denominado Planejamento Estratégico Situacional (PES).

No PES, as etapas sequenciais, características do planejamento tradicional, são substituídas por momentos dinâmicos e não excludentes, suscetíveis de revisões ao longo da duração do plano. Esses momentos compreendem a explicação sistêmica da realidade na qual se quer intervir, com a priorização de questões estratégicas para fins de intervenção, discutindo suas causas e efeitos; a prescrição do que se quer alcançar, com a definição das propostas do plano; a análise de sua viabilização política, com o desenho da estratégia a ser adotada; e a implementação das ações, com a tomada de decisões de natureza operacional (PAGNUSSAT, 2006; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Ao lado dessas vertentes de abordagem, todas muito influentes no Brasil, a literatura registra uma diversidade de outras modalidades de planejamento, o que reflete, em particular, as controvérsias epistemológicas sobre o tema. A partir de Silveira, Heller e Rezende (2013) é possível ter uma ilustração dessa diversidade, que não esgota, evidentemente, as várias possibilidades teórico-metodológicas de condução da ação planejadora. Entre as alternativas descritas pelos autores, incluem-se a prospectiva estratégica, o método *foresight*, a metodologia da *Global Business Network* (GBN), e o planejamento não euclidiano. As três primeiras perspectivas se voltam à moldagem de cenários futuros com vistas ao delineamento da estratégia de intervenção, enquanto a quarta é, no dizer de Friedmann (1992, p. 89), “explicitamente normativa em sua intenção

⁴ Para além do planejamento propriamente dito da intervenção, o QL é visto também como importante instrumento em seu gerenciamento, sobretudo nas atividades de monitoramento e avaliação (PAGNUSSAT, 2006).

(tradução nossa)” e lastreia-se na participação efetiva, na atividade planejadora, da população afetada pela política pública ou nela interessada.

Para além da discussão das técnicas de elaboração de planos, programas e projetos, interessa destacar a importância da implementação no planejamento. Como pondera Oliveira (2006, p. 275), “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento”. A elaboração dissociada da implementação faz do planejamento um mero instrumento, cujo resultado é a produção de um documento que, independentemente de sua sofisticação técnica ou metodológica, mostra-se limitado para balizar a intervenção pública, no sentido de prover elementos para permitir a adequada mobilização dos recursos com vistas à promoção dos resultados pretendidos pelo plano ou política pública. Friedmann (1992, p. 88) é categórico sobre a questão, ao afirmar que “sem as exigências da implementação, os desenhos da planificação seriam formas sem conteúdo (tradução nossa)”. A articulação entre elaboração e implementação permite transitar de uma percepção do planejamento como instrumento para uma percepção em que assume conotação de processo.

Ter em conta a implementação das políticas públicas supõe dispor de uma estratégia capaz de fornecer subsídios e informações relevantes ao processo decisório relativo à materialização das ações planejadas, aberta a inovações, no sentido de favorecer adaptações ou adequações em seu conteúdo. Essa perspectiva confere um caráter político ao planejamento, colocando em cena uma racionalidade deliberativa, que não desconhece ou negligencia a racionalidade técnica do planejamento tradicional, mas abre espaço para o envolvimento ativo de diferentes atores, para além do aparato estatal, interessados em uma dada política (FRIEDMANN, 1992). A racionalidade deliberativa permite incorporar “diferentes perspectivas e pontos de vistas” (CARDOSO JR., 2020, p. 165) sobre os vários aspectos da política em questão, utilizando a dinâmica do diálogo para conciliar conhecimento especializado da burocracia e conhecimento tácito das partes interessadas, democratizando o exercício da atividade governativa.

Por fim, cabe salientar que a implementação de políticas públicas demanda a efetiva ação governamental, o que remete à noção de capacidade estatal, cuja importância analítica é destacada, no âmbito internacional, desde o século passado (GOMIDE; PEREIRA;

MACHADO, 2017).⁵ Essa discussão também comparece na produção acadêmica brasileira, que tem lhe dispensado crescente saliência ao longo da última década (GOMIDE; PIRES; 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; GOMIDE; PEREIRA, 2018; entre outros). A partir da elaboração de Gomide e Pires (2014, p. 20), o termo pode ser conceituado como a “capacidade do Poder Executivo de implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses”, que se desdobra em duas dimensões: a técnico-administrativa e político-relacional. A primeira ancora-se na noção clássica de burocracia weberiana, expressando as habilidades da burocracia estatal, fundamentadas no conhecimento especializado, para a formulação e a implementação das políticas públicas, “produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). A segunda enfatiza suas habilidades no tocante a promover a interlocução e a negociação com os diversos atores da sociedade potencialmente involucrados, “processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). Essas duas dimensões articulam e procuram conciliar as racionalidades técnica e deliberativa na condução da atividade governativa, estabelecendo um vínculo entre intervenção estatal e responsividade democrática.

A concepção de Estado e o planejamento na CF/1988

Até os anos finais da década de 1970, prevaleceu no Brasil a prática do planejamento normativo como instrumento da política de desenvolvimento voltada à promoção da industrialização da economia. Essa estratégia desenvolvimentista se esgota na transição para os anos 1980, fazendo-se acompanhar de um enfraquecimento do sistema de planejamento que a ancorava (REZENDE, 2013). A nova década que se inicia será pautada por uma combinação adversa de dificuldades econômicas e fiscais, cujo enfrentamento se faz por meio de uma agenda pública errática, em que a adoção de medidas de curto prazo é a característica marcante. A situação não se altera com retomada da institucionalidade democrática, que acresce, à crise econômico-financeira, a pressão das demandas sociais reprimidas durante a ditadura militar. É nesse ambiente conturbado

⁵Uma perspectiva contemporânea para a abordagem da questão pode ser vista Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 166), que recorrem ao termo *policy capacity* para definir “a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes, em particular para definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos (tradução nossa).”

da denominada “década perdida” que se instaura a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), responsável pela elaboração de um novo texto constitucional para o país.

Promulgada em 1988, a CF de 1988 introduz uma nova ordem política e institucional que redesenha o Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional. Da perspectiva funcional, as principais diretrizes estão postas nos capítulos da ordem econômica e da ordem social, que sinalizam para um híbrido institucional, articulando concepções políticas informadas pelo liberalismo ou neoliberalismo e pela social-democracia. Da perspectiva organizacional, o novo texto adota, no capítulo que cuida da administração pública e em outros diversos artigos, a burocracia weberiana como modelo de estruturação do aparato estatal e a institucionalização de mecanismos de aprofundamento democrático no relacionamento do governo com a sociedade (CARNEIRO; BRASIL, 2014, 2021) e, naquilo que importa mais especificamente aos propósitos deste artigo, promove o reenquadramento do planejamento governamental.

A CF de 1988 dedica ao disciplinamento da ordem econômica seu Título VII, compreendendo os artigos 170 a 192. Pelos dispositivos constitucionais, de preponderante inspiração liberal, o modelo referencial de organização e funcionamento da economia brasileira é o sistema capitalista de produção. O desenvolvimento da atividade produtiva é delegado aos particulares, restringindo sua exploração direta pelo Estado a situações em que se evidenciem imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Assim, caberia ao Estado, precipuamente, as atribuições de agente normativo e regulador da atividade econômica, balizadas formalmente por orientações gerais como a valorização do trabalho humano e a garantia de uma vida digna a todos. O planejamento comparece como instrumento para o desempenho dessas atribuições no Art. 174, sendo definido como “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

A ordem social é objeto do Título VIII da CF de 1988, envolvendo os artigos 193 a 232. De inspiração social-democrata, os dispositivos do novo texto constitucional conferem às necessidades humanas básicas o caráter de direito social de recorte universalizado, tratando sua provisão como dever do Estado. São definidos como direitos sociais, de forma ampla, “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988), aos quais se acrescem, por força de emendas constitucionais, a alimentação, a moradia e o transporte.

Ao lado de menções esparsas ao planejamento, o texto constitucional “consolida princípios e avança na previsão de arranjos no campo das políticas sociais, notadamente no caso da saúde” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 10/11), com destaque para a orientação descentralizante e a participação da sociedade.

Quanto ao planejamento especificamente, a principal referência para sua concepção e operacionalização ocorre no Título VI, que trata da tributação e do orçamento e se consubstancia no PPA, aplicável a todos entes federados. Como posto no texto constitucional, em seu Art. 165, a “lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). O PPA é concebido para recobrir um horizonte temporal de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato do chefe do Executivo e se estende ao primeiro ano do mandato subsequente. Na nova sistemática proposta, o planejamento se articula conjuntamente ao orçamento por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de temporalidade anual. Compete à LDO definir as “metas e prioridades da administração pública” (BRASIL, 1988) e os parâmetros que irão balizar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, a LOA estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro, descrevendo as ações a serem executadas pelo governo, em consonância com a programação do PPA e as diretrizes da LDO.

De acordo com Papi *et al.* (2020, p. 35), o “PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação”. Seguindo com os autores, sua proposição substituiu, na esfera federal, a “obrigatoriedade de elaboração” de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), desvestindo o planejamento da necessidade de contemplar uma visão de abrangência nacional e “omitindo a ideia de desenvolvimento” (*ibid.*, p. 34). Ao lado disso, o processo de descentralização, no qual se inscreve a obrigatoriedade de elaboração, pelos entes subnacionais, de planos na linha do PPA contribuiu para o esvaziamento da “noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios” (*ibid.*, p. 35)

Na leitura de Garcia (2012, p. 435), a inserção do PPA no Título VI lhe confere uma concepção de natureza fiscalista, assumindo as feições de “uma programação plurianual das despesas, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam

[anteriormente] com os PNDs”. Essa percepção reflete a articulação que se estabelece entre o plano propriamente dito e o orçamento, denotando a preocupação quanto a uma especificação detalhada, pelo Executivo, de “suas prioridades na alocação de recursos financeiros” e de “suas intenções de investimentos” (*ibid.*, p. 435) de forma a favorecer o controle e a avaliação das ações do governo pelo Legislativo e pela sociedade. Na sistemática proposta, a natureza estratégica do PPA “supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista” (*ibid.*, p. 435, e não necessariamente ocorre ou pode ocorrer como uma mera formalidade.

A regulamentação da elaboração e da organização do PPA, prevista no Art. 165 da CF/1988, foi deixada a cargo de legislação infraconstitucional, o que não ocorreu. Na ausência dessa regulamentação, sua elaboração tem se dado de acordo com as interpretações, mutáveis no tempo, do aparato estatal responsável pelo planejamento governamental nos diferentes entes federativos. Não surpreende, assim, que o PPA, muitas vezes, configure-se como “uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento” (PAPI *ET AL.*, 2020, p. 35)

Agenda pública e planejamento no pós CF/1988

O marco constitucional introduz uma nova institucionalidade no país, que traz uma série de comandos ou prescrições para o planejamento na esfera pública. A materialização dessa institucionalidade, construída em processo, faz-se em consonância com a agenda pública dos governos que se sucedem desde os anos 1990, cuja configuração mais geral apresenta características que se alternam entre a orientação liberalizante da ordem econômica e a orientação social-democrata da ordem social. É possível, assim, observar três fases no delineamento da agenda pública no âmbito federal. A primeira delas se inicia no Governo Collor e se estende até o final do segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, sendo marcada pela preponderância da concepção de Estado liberal da ordem econômica. A segunda corresponde aos Governos Lula e Dilma Rousseff, em que a orientação política pende na direção da concepção do Estado social-democrata da ordem social. A terceira e última, ainda em curso, abre-se com a deposição de Dilma Rousseff da presidência e retoma a concepção de Estado liberal da ordem econômica, enfatizando seus traços mais pronunciados de orientação pró mercado.

Como mostram Carneiro e Brasil (2021), a agenda pública dos primeiros governos do período pós-redemocratização gravita em torno da promoção da estabilização monetária e de reformas de orientação pró-mercado, reflexiva da crença acerca da superioridade do mercado como mecanismo de geração de riqueza e de sua distribuição, consoante o delineamento liberal da ordem econômica do texto constitucional. Nesse cenário, o planejamento no sentido “estratégico e político do termo”, articulado a um projeto de desenvolvimento socioeconômico de longo prazo, desaparece “do raio de possibilidades do Estado” (CARDOSO JR., 2011, p. 25).

Iniciado em 1990, o Governo Collor adota um projeto afinado com as premissas do neoliberalismo, em que se destacam a abertura da economia, com a redução do protecionismo no comércio exterior, e a privatização de empresas públicas. Ao lado disso, implementa uma reforma administrativa que vai em sentido oposto da profissionalização da administração pública (LIMA JR., 1998; CARNEIRO; BRASIL, 2021). Há, contudo, algumas iniciativas sob a perspectiva da ordem social, com a edição da Lei Orgânica da Saúde e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com o *impeachment* de Collor, em 2002, o governo que o sucede, sob o comando de Itamar Franco, “não se notabiliza por nenhuma iniciativa reformista de maior envergadura” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 12). No entanto, sua administração é responsável pela concepção do Plano Real e por mais um avanço na construção dos marcos legais das políticas sociais, com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

As duas eleições presidenciais seguintes são vencidas por Fernando Henrique Cardoso, que governa o país de 2005 a 2012. Sua agenda pública prioriza o Estado liberal da ordem econômica do texto constitucional, em linha com a orientação neoliberal do Governo Collor, ainda que temperada por iniciativas voltadas a fazer avançar a materialização de direitos postos na ordem social. Além da consolidação do Plano Real, que enseja o controle da inflação, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) promove um reformismo voltado à redução do papel do Estado na economia, envolvendo a continuidade das privatizações de empresas estatais e a proposição de uma ampla reforma administrativa, informada pelos preceitos gerencialistas da Nova Gestão Pública (NGP) (LIMA JR., 1998; CARNEIRO; BRASIL, 2014; 2021; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae). A essas iniciativas, soma-se a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que revela o

compromisso governamental com a austeridade fiscal, destacando-se, dentre seus propósitos, o controle dos gastos, especialmente com pessoal, e do endividamento dos governos subnacionais (CARNEIRO; BRASIL, 2021). Da perspectiva da ordem social, merece menção a promulgação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

Em governos nos quais a responsabilidade pelo desenvolvimento é delegada ao mercado, os PPAs do período 1990-2002 podem ser vistos como iniciativas voltadas ao cumprimento formal da prescrição constitucional. Na avaliação de Garcia (2012; p. 436), os “dois primeiros (1991-1995 e 1996-1999) não passaram de carta de intenções introdutória (...), seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexos com as intenções anunciadas”. Para a elaboração e gestão do terceiro, correspondente ao quadriênio 2000-2003, já estava disponível uma nova orientação teórico-metodológica introduzida por meio do Decreto nº 2.829/1998 e da Portaria n.º 117/1998, cujos conteúdos refletiam recomendações do Grupo Interministerial de Trabalho (GTI), que havia sido instituído pelo governo federal com tal propósito. Informadas pelos preceitos do planejamento estratégico governamental, essas recomendações indicavam a concepção do plano a partir de problemas e seu enfrentamento por meio de “ações organizadas por programas com objetivos definidos” (*ibid.*, p. 439), o qual seria articulado ao orçamento de forma a favorecer o monitoramento e a avaliação da programação proposta. No entanto, o que ocorreu foi uma reiteração das práticas anteriores do planejamento tradicional sob nova roupagem, com programas desenhados de forma exaustiva a partir das ações preexistentes, sem a articulação e a consistência necessárias “para o eficaz enfrentamento dos problemas delineados” (*ibid.*, p. 441).

A articulação entre racionalidade técnica e racionalidade deliberativa é ensaiada, no Governo FHC, ao largo do PPA, mais precisamente no âmbito das políticas sociais, com destaque para a área da saúde. As principais inovações referentes à participação social no período, contudo, vão se dar no âmbito municipal. Além da forte expansão das instituições participativas, notadamente de conselhos com papel gestor na área social, outros experimentos aderentes à racionalidade deliberativa se evidenciam nessa esfera de governo, como os orçamentos participativos (CARNEIRO; BRASIL, 2014, 2021).

A assunção do Partido dos Trabalhadores (PT) ao controle do Executivo federal, iniciada com a eleição em 2002 de Luís Inácio Lula da Silva, reeleito em 2006, marca uma inflexão na agenda pública, que procura combinar crescimento econômico com inclusão social, em sintonia com a ordem social da CF de 1988. Ainda que sem romper com a política macroeconômica de estabilização monetária herdada do Governo FHC, o Governo Lula amplia de forma expressiva o rol de áreas, políticas e programas de sua agenda pública (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), “expandindo o acesso aos direitos de cidadania postos na CF/1988 para uma expressiva parcela da população, sobretudo os mais pobres” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 15).⁶

O ponto a destacar na atuação do Governo Lula na área social é a adoção de uma estratégia de aprofundamento democrático por meio de instâncias de participação. À criação de novos conselhos de direitos e de políticas públicas se soma o apoio à realização de conferências nacionais, que experimentaram uma notável ampliação, tanto em seu quantitativo quanto em seu escopo temático (POGREBINSHI, 2012; SOUZA *ET AL.*, 2013; CARNEIRO; BRASIL, 2021). Além da expansão dos conselhos e das conferências, que teve desdobramentos conexos nos níveis subnacionais de governo, o endosso à racionalidade deliberativa na implementação das políticas públicas também se manifesta na realização de consultas públicas, dentre outros mecanismos de interlocução com a sociedade, confluentes com a ideia de “abordar a complexidade dos problemas desde múltiplas perspectivas” (CARDOSO JR.; SANFELIU; TORRUELA, 2020, p. 361).

Na elaboração do PPA no Governo Lula, que segue, em linhas gerais, a orientação teórico-metodológica posta no Decreto nº 2.829/1998, notam-se tentativas de seu fortalecimento “como ferramenta do planejamento governamental” (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018, p. 341). Entre as inovações trazidas pelo primeiro PPA, correspondente ao período 2004-2007, podem ser mencionadas a adoção de uma estratégia de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo para o país, tendo como objetivo central

⁶ O esforço de transformação social empreendido pelo Governo Lula se faz por meio do alargamento da provisão de serviços públicos típicos da política de bem-estar social e do reforço dos mecanismos de proteção social e de distribuição de renda. Na primeira perspectiva, além de avanços no sentido da consolidação das políticas de saúde, educação e assistência social, há a “incorporação de novas temáticas no rol de políticas públicas, como a habitação de interesse social e a segurança alimentar” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, P. 15). Na segunda, são emblemáticas iniciativas como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

a inclusão social, e a realização de um processo de consulta à sociedade, por meio de fóruns de discussão em todos os estados da federação (PAGNUSSAT, 2006; DE TONI, 2020). No segundo, correspondente ao período 2008-2011, busca-se o aprimoramento da metodologia de formulação dos programas que o compõem, a partir da incorporação do modelo lógico (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). No entanto, como pondera Garcia (2012, p. 442), esses PPAs não escaparam a uma concepção exaustiva, que abrange “o conjunto de ações empreendidas pelo governo”, conferindo-lhes feições de uma espécie de orçamento plurianual.

A agenda pública do primeiro Governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, expressa, em linhas gerais, uma continuidade em relação ao Governo Lula. Uma iniciativa marcante de sua gestão, mais por seu caráter polêmico do que por seus efeitos práticos, consiste na edição do decreto nº 8.243/2014, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).⁷ Merece menção também a introdução de inovações nas bases conceituais e metodológicas do PPA correspondente ao período 2012-2015, traduzidas, principalmente, na definição de macroproblemas e macrodesafios a serem enfrentados e na organização do conteúdo programático por temas. Na interpretação de Garcia (2012, p. 452), contudo, essas inovações não foram suficientes para que o plano se transmutasse de “instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo”.

Em sentido oposto ao reformismo gerencial do Pdrae, a implementação da agenda de crescimento com inclusão social dos governos Lula e Dilma Rousseff, que alarga o escopo das funções estatais, requer a adequação do aparato organizacional da administração pública. O processo de construção de capacidade estatal, que abrange os três níveis de governo, traz em seu bojo “uma expressiva expansão do emprego público, na qual é perceptível o esforço de atender às prescrições referentes à profissionalização da burocracia” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 19) postas no texto constitucional.

O segundo Governo Dilma Rousseff, iniciado em 2015, é o responsável pelo PPA 2016-2019. O referido plano mantém o modelo de estrutura e conceitos adotado no PPA 2012-2015, mas procede, formalmente, a adequações relacionadas à sua gestão, com o intuito

⁷ O referido decreto, que denotava a intenção de consolidar a arquitetura participativa construída no país, suscitou fortes reações, especialmente no Legislativo, e acabou revogado em 2019 (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

de facilitar “a compreensão de como a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas expostos na sua dimensão programática” (BRASIL, 2015, p. 4). No entanto, o *impeachment* da presidente, em 2016, esvazia o sentido das inovações introduzidas, já que, embora o plano tenha permanecido vigente até 2019, o novo governo então empossado, sob o comando de Michel Temer, promove uma inflexão profunda na agenda pública do governo federal, com a substituição da busca do crescimento com inclusão social pelas reformas de orientação pró-mercado. Há, nesse sentido, um retorno à preponderância da ordem econômica da CF de 1988, com tintas mais carregadas, em que prevalece, como prioridade absoluta, a promoção do ajuste fiscal, tratada como estratégia para a retomada do crescimento sob a égide do mercado.

O reformismo do Governo Temer se referencia no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”⁸, editado em 2015 pela Fundação Ulisses Guimarães (FUG). A implementação dessa agenda desencadeia um processo de *policy dismantling*, nos termos de Cavalcante (2020), que promove o “desmonte ou esvaziamento gradativo de políticas públicas e a desconstrução da capacidade técnico-administrativa e relacional do Estado” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25). A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, introduzindo um teto para a expansão das despesas primárias do governo, entre as quais se incluem os investimentos e a manutenção de políticas e programas públicos na área social, pode ser vista como emblema desse processo.⁹

Esse reformismo neoliberal vai ser aprofundado pelo Governo Bolsonaro, iniciado em 2019, cuja agenda pública aponta para uma transformação radical do Estado brasileiro, “na contramão dos esforços anteriormente empreendidos de conferir materialidade aos dispositivos civilizatórios do texto constitucional” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 29). Trata-se de uma transformação de escopo abrangente e ao mesmo tempo profunda, ao “afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental” e “promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas” (CARDOSO JR.; PIRES, 2020, p. 5). Essa disposição reformista

⁸ De nítida inspiração neoliberal, a agenda pública posta no documento “ênfatisa a significativa redução do papel do Estado na economia e do gasto público” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25) confluenta com a ideia de livre mercado.

⁹ De aplicação até 2036, o teto limita tais despesas ao valor executado em 2017, reajustado, a cada ano, pela inflação acumulada no ano anterior.

pode ser ilustrada pelo denominado “Plano Mais Brasil – a transformação do Estado”, encaminhado em 2019 ao Congresso Nacional, que se traduz nas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 186/2019, nº 187/2019 e nº 188/2019. O fundamento comum que informa a proposição das referidas PECs é uma visão restrita de ajuste fiscal, tratado como uma espécie de fim em si mesmo, ao qual se subordinam as ações voltadas à garantia dos direitos sociais.

Entre as proposições reformistas, consta, no texto da PEC nº 188/2019, a revogação da obrigatoriedade da elaboração do PPA nos três níveis da federação, substituindo-o pelo denominado Orçamento Plurianual. Em 2020, no entanto, como a referida PEC permanecia em tramitação, o Governo Bolsonaro elabora o PPA para o período 2020-2023, o qual incorpora determinadas inovações metodológicas, como a opção formal de circunscrever seu conteúdo à “fixação de diretrizes, objetivos e metas” (BRASIL, 2020, p. 14), com a concomitante redução de “categorias e atributos” comparativamente ao plano anterior. Trata-se de documento eminentemente técnico, desvestido de significado político, dado o papel subalterno que a função planejamento passa a assumir no âmbito de uma agenda pública focada na promoção do ajuste fiscal, na qual prevalece uma concepção radical de Estado mínimo.

O processo de esvaziamento de políticas públicas e de dismantelamento das estruturas organizacionais e dos instrumentos responsáveis por sua implementação alcança as relações do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a arquitetura participativa que havia sido fortalecida nos governos petistas, experimenta um aprofundamento das iniciativas voltadas a seu desmonte ou desarticulação empreendidas no Governo Temer. Destaca-se, como emblemática, a edição do decreto n.º 9.759/2019, revogando o já mencionado decreto n.º 8.243/2014, que criava o SNPS, e extinguindo “um amplo rol de órgãos colegiados, atrelados às diversas políticas públicas, programas e recortes temáticos no âmbito federal” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 35).¹⁰

A ocorrência da pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), formalmente reconhecida no país no início de 2020, impôs ao Governo Bolsonaro a adoção de uma política emergencial para lidar com seus efeitos para além do campo sanitário, que exigiu o incremento das despesas primárias do governo, na contramão do princípio orientador

¹⁰ Essa extinção foi parcialmente revertida por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

de sua agenda pública. A retomada da ideia de que o Estado importa, que se insinua em tais medidas, contudo, é meramente circunstancial. O encaminhamento ao Congresso Nacional da PEC nº 32, em 2020, portanto, em plena crise pandêmica, não deixa dúvidas a respeito. Tratada como PEC da Reforma Administrativa, sua proposição reafirma a centralidade de um reformismo informado pela lógica fiscalista de contenção dos gastos públicos. A desconstrução de políticas públicas adotada como estratégia governamental não apenas prescinde da atividade planejadora, como a esvazia e a coloca em rota de sucateamento, o que tem, na decisão governamental de suspender a realização da pesquisa censitária que estava prevista para ocorrer em 2020, uma ilustração eloquente.

Considerações finais

Ao lado de desvelar a amplitude da pobreza, das desigualdades e da vulnerabilidade social no país, o contexto da pandemia de Covid-19 evidenciou “velhos” problemas, como a insegurança alimentar e nutricional, a insuficiência dos serviços de saneamento básico e o déficit habitacional, dentre outros. Esse cenário reafirma a importância do papel do Estado como promotor de políticas públicas direcionadas ao amplo bem-estar social, consignado no capítulo da ordem social do texto constitucional. No entanto, como se mostrou, à exceção das administrações petistas, notadamente o Governo Lula, a agenda pública brasileira após a CF de 1988 tem privilegiado a ordem econômica em detrimento da ordem social. Mais recentemente, a partir do Governo Temer, para além desse privilegiamento, delinea-se uma trilha pautada por um reformismo que objetiva o Estado mínimo do pensamento neoliberal, desconstruindo políticas públicas e capacidades estatais que, embora claramente insuficientes, significavam avanços rumo à inclusão social e à garantia de um patamar mínimo de vida digna à população.

Nesse sentido, é fundamental a aglutinação de forças políticas em torno de uma outra concepção de Estado, ao mesmo tempo inclusiva e democrática. Levá-la em frente requer a remontagem, o alargamento e o aperfeiçoamento das políticas públicas sintonizadas com a CF de 1988, em que o planejamento comparece como um instrumento de operacionalização da mudança social pretendida. Apesar das críticas que se fazem à atividade planejadora no país, e especificamente ao PPA, é imperioso reconhecer o papel do planejamento como antídoto à improvisação, às decisões erráticas pautadas por uma perspectiva estrita de curto prazo e às lacunas ou ausência de coordenação na formulação e implementação das políticas públicas.

Esse reconhecimento do papel que o PPA pode desempenhar na condução da atividade governativa no país, para além da prescrição constitucional, precisa alcançar, em particular, a esfera da política, tanto no Executivo quanto no Legislativo. No tocante ao Executivo, cabe destacar o fato de os governos, de um modo geral, buscarem articular suas agendas públicas em instrumentos distintos do PPA, não necessariamente a ele vinculados. No tocante ao Legislativo, o foco de atenção tende a se direcionar preferencialmente para a LDO e, em especial, para a LOA, que se revelam espaços decisórios de maior interesse para os parlamentares, nos quais é definida a forma como se dá a alocação dos recursos mobilizados pelo poder público. O que se constata é que o PPA tem sido apropriado principalmente pela burocracia estatal, o que se insinua no esforço de aprimorar a metodologia para sua elaboração, bem como pelos órgãos de controle. Por fim, cabe enfatizar que o PPA dialoga com a gestão, o orçamento e o controle, interpenetrando os processos decisórios da administração pública por meio dos quais são materializadas as políticas públicas nas diferentes esferas de governo. Como uma prescrição constitucional, ainda não revogada como o quer a PEC nº 188/2019, cabe valorizá-lo e requalificá-lo à luz do aprendizado proporcionado pela experiência planejadora do país, em sentido amplo, que não se atém à sua elaboração. Nesse sentido, evidencia-se a importância da articulação entre a racionalidade técnica fundada no conhecimento especializado de uma burocracia que se presume profissionalizada e a racionalidade deliberativa fundada no processamento sistemático dos interesses em disputa no ambiente democrático. O desafio maior é equilibrá-las, o que demanda não só a existência de capacidade estatal, mas também a disposição política de o fazer.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, 2018. p. 23-57.

BRASIL. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal - PPA 2020-2023. Brasília: **Ministério da Economia**, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/14/3/Orientacoes_Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2016_2019_02.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: IPEA, 2011 (Texto para Discussão n. 1584)

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, n. 7, p. 3-33, 2020.

CARDOSO JR., J. C.; SANFELIU, D. T.; TORRUELLA, Q. B. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 348-383.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 327-354.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. *In*: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, 2004, p. 47-68.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós Pandemia**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão; n. 49).

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia. *In*: ESPINOSA, R. M. (org.). **Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI**. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014. p. 447-478.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010 (Nota Técnica n. 6). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>. Acesso em: 04 jun. 2021.

CAVALCANTE, P. Desmantelando o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências. Política. **Blog Gestão Política e Sociedade**, Estadão, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desmantelando-o-estado-social-brasileiro-causas-estrategias-e-consequencias/>. Acesso em: 8 set. 2020.

DE TONI, J. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 153-203.

FRIEDMANN, J. Planificación para el siglo XXI: el desafío del pós-modernismo. **Revista EURE**, vol. XVIII, n. 55, pp.79-89, Santiago, 1992.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (FUG). **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

GARCIA, R. C. **PPA: o que é o que pode ser. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, p. 431-460, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf. Acesso em: 23 mai.2021.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA; A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **RAP**, Rio de Janeiro, v, 52, n, 5, p. 935-955, 2018.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA; A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-30.

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-30, abr./jun. 1998.

MATUS, Carlos. Planificación, libertad y conflicto. *In*: VENEZUELA, **Cuaderno de IVE-PLAN**, 1985. Disponível em: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/cuaderno_de_ive_plan_planificacion_libertad_y_conflicto.pdf. Acesso em: 28 mai. 2021

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, 40 (1), p. 273-88, Mar./Abr. 2006.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 9-66.

PAPI, L. P., KOHLRAUSCH, L.; SANCHEZ, P. B; DEMARCO, D. J. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 17-53.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 1, p 81-124, jan./mar. 2000.

POGREBINSCHI, T. **Conferências Nacionais de Políticas Públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão n.1.741).

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4).

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **RAP**, Rio de Janeiro, 47 (3), p. 601-622, maio/jun. 2013.

SOUZA, C. H. *ET AL*. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: SOUZA, C. H.; AVRITZER, L. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52.

STIFTEL, B. Planning theory. **The National AICP Exam preparation course guidebook**. Washington, DC: American Institute of Certified Planners, 2000. p. 4-16.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy capacity: a framework for analysis. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.