



ENTREVISTA

CENÁRIOS E DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR

* Entrevista realizada por Matheus Arcelo F. Silva (FJP).

MA: Já algum tempo temos falado um pouco sobre o declínio e a necessidade da retomada da agenda governamental no Brasil. Que elementos você destacaria na construção histórica do planejamento no estado brasileiro, quais as promessas foram cumpridas e como chegamos no estágio de perda de centralidade dessa agenda?

JCPCJ: Agradeço o convite e oportunidade e parabeno a iniciativa de criação e recriação da revista no âmbito da FJP, um instrumento importante de registro histórico, mas também de referência para o debate público, sobre temas que são muito caros para nossa formação teórica, para nossa formação histórica. E esse tema do planejamento em particular é muito relevante justamente pelo fato de que nós estamos vivendo uma crise de proporções alarmantes no Brasil. Justamente em momentos de crises profundas como estas que estamos vivendo, porque não se trata apenas de uma crise econômica, mas uma crise social imen-

sa, uma crise sanitária jamais vista na história brasileira, justamente nestes momentos é que o estado, e por meio do estado o planejamento governamental se torna mais relevante: para organizar de maneira menos traumática, mais racional o processo de enfrentamento da crise, o processo de saída, de superação da crise. Então parabeno e faço votos de que a revista tenha longos anos pela frente.

Bom, o que é o planejamento governamental entendido como uma função intrínseca, indelegável do Estado. O planejamento é um processo técnico político. Um processo dotado de instrumentos técnicos, instrumentos de produção de diagnósticos, de explicação situacional das realidades econômicas, sociais, ambientais etc. Mas também é um instrumento ou um processo de natureza política, ou seja, ele exige um comprometimento dos dirigentes políticos, dos dirigentes públicos, no sentido de entender a relevância desta função estatal, desta função pública, desta função governamental, para conferir a ela uma centralidade capaz de transformar este instrumento em um instrumento de gestão, em um instrumento útil, de organização, de racionalização da ação do estado e de prospecção acerca das trajetórias e das estratégias de crescimento e de desenvolvimento ou de enfrentamento da crise, como mencionei no início.

No caso brasileiro, o planejamento data de muitos anos, seguindo uma trajetória e uma tendência de estruturação institucional que vem desde os anos 30 do século XX. Já tem, portanto, quase 100 anos de experiência histórica, passando por altos e baixos ao longo do período. O seu período de estruturação histórica inicial, que começa nos anos 30, se aprofunda no pós guerra nos anos 50 e 60, com a criação de estruturas governamentais específicas de planejamento, por exemplo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que foi criado nos anos 60, várias entidades

de planejamento ao nível dos estados da federação são criados na mesma época, vários instrumentos de planejamento são desenvolvidos e aperfeiçoados ao longo desse período e desse processo, como técnica de prospecção, de construção de cenários, de formulação de políticas e de programas de intervenção, de orçamentação e financiamento de projetos. Então esse período todo compreende basicamente 50 anos, dos anos 30, com aprofundamento importante nos anos 50 e 60, com uma prática bastante exitosa do ponto de vista dos objetivos previstos ou perseguidos pelos planos dos anos 60 e 70, ainda que em um contexto autoritário no caso brasileiro, mas exitoso do ponto de vista da realização de objetivos planejados previamente. Esse processo vai até o final dos anos 70, começo dos anos 80. É um processo largo que eu chamo de institucionalização da função do planejamento no Brasil.

A partir dos 80, com a guinada ideológica que o mundo observa, essa fase é substituída por um período de estado mínimo, de ideologia neoliberal, que obviamente torna o estado apequenado para essa mega tarefa da criação das condições do desenvolvimento. E por meio deste apequenamento do estado, o enfraquecimento das capacidades estatais de condução dos projetos de desenvolvimento, ocorre também o desmonte da própria função do planejamento, já que o estado mínimo apregoa a desnecessidade do estado, a desnecessidade do planejamento como guia para o desenvolvimento econômico e social nacional. Então essa fase de declínio do planejamento é observada no mundo todo neste período que vai dos anos 80 até praticamente o começo dos anos 2000, final dos anos 90, portanto 20 ou até mais de 20 anos em alguns casos. Ocorre que no caso brasileiro, esse período coincide com a redemocratização, processo que culmina com a Constituição de 88, que por sua vez é dotada de uma série de ele-

mentos que exigem o protagonismo do estado. Uma série de elementos que apontam para um projeto de desenvolvimento. A Constituição de 88 é chamada de constituição dirigente por isso, porque ela busca dirigir um projeto de desenvolvimento, e cria, portanto, instrumentos que seriam em tese necessários, ainda que não suficientes, para esta tarefa. O PPA, plano plurianual, a LDO, a lei de diretrizes orçamentárias, a LOA, a lei orçamentária anual, são instrumentos criados em 88 pela Constituição para organizar o processo de planejamento, em um contexto democrático, já que isto é reflexo do processo de democratização no país, e em um contexto de maior participação da sociedade nas decisões políticas da nação e dos governos etc.

“Então há no caso brasileiro, sobretudo ao longo dos anos 90 e 2000, um grande embate em torno da função planejamento, em torno da visão de estado, em torno da visão de futuro e da visão de desenvolvimento.”

Nos anos 2000 temos uma terceira fase neste processo histórico, que é uma fase de recuperação das capacidades do estado como ator relevante do desenvolvimento e por isso a recuperação do próprio planejamento governamental. Vários planos setoriais são deflagrados neste momento, há uma tentativa de recuperar uma capacidade de investimento do estado e isso só é possível por meio da recuperação do planejamento de médio e longo prazo. Isto está muito claro nos documentos setoriais desta 1ª década de 2000, na área de energia, petróleo, comunicação, mineração, direitos humanos, educação, saúde, é possível listar muitos documentos setoriais que jogam luz sobre o futuro, sobre a necessidade de romper com a visão neoliberal do estado

e com as amarras orçamentárias e de gestão pública que haviam aprisionado a capacidade do estado de se projetar para frente, de redirecionar a ação para um projeto de desenvolvimento.

Esse processo ele vai seguindo até 2016, quando há uma reversão completa da estruturação da função do planejamento que havia então se buscado recuperar no início dos anos 2000. Essa reversão inaugura uma quarta fase da história institucional do planejamento no Brasil. Do ponto de vista não só federal, pois também há rebatimentos em estados e municípios. Então esta quarta fase que a gente está vivendo hoje, data de 2016 para cá, e está composta basicamente por três elementos. Um conjunto de mudanças paradigmáticas da forma de organizar e fazer funcionar o estado. Mudanças que eu chamo de abrangentes, profundas e velozes. Estas são as três características deste período recente.

São mudanças abrangentes porque perpassam várias áreas da ação governamental. Não é algo restrito apenas à dimensão econômica, de gestão de política econômica, ou de gestão de alguma política setorial específica. Pelo contrário, há uma visão de reorganização da estrutura estatal e das suas formas de relação com o mercado e com a sociedade.

São mudanças profundas, em segundo lugar, porque como eu disse buscam não apenas alterar mecanismos instrumentais de funcionamento do estado, mas sim a própria essência de seu funcionamento, deslocando o estado da sua centralidade estratégica e colocando no lugar os agentes de mercado.

Por fim, em terceiro lugar, são mudanças muito rápidas, que vêm acontecendo de 2016 para cá por meio de uma estratégia de aprovação rápida, de modo até autoritário, sem debate público adequado, sem embasamento teórico-histórico adequado. Vão acontecendo através

de medidas constitucionais e infraconstitucionais que alteram completamente o desenho do estado e muito fortemente seus próprios instrumentos em uma linha contrária, praticamente oposta, a que havia sido concebida na própria Constituição de 88. Uma linha de reduzir o raio de ação e a própria capacidade de atuação do estado, colocando no lugar – como eu disse – estímulos, sinais e instrumentos de mercado.

Este é o quadro histórico-institucional mais geral.

MA: Há pouco mais de meia década o país tem vivenciado diversos processos de fricção institucional e, mais recentemente, um ataque mais aberto ao estado democrático de direito e à Constituição Federal de 1988. Como você vê a relação entre planejamento, democracia constitucional e capacidades estatais?

JCPCJ: Para responder esta pergunta, é preciso entender que em 1988, por ocasião da Constituição Federal, se configurou uma tentativa de tornar o planejamento um processo permanente, contínuo, dinâmico dentro do Estado. Se buscou institucionalizar a função planejamento em um contexto democrático. É o que representa a Constituição de 88. Isto porque o planejamento conhecido até então, no período áureo do surgimento e desenvolvimento do planejamento – da década de 30 até 80 – é de natureza muito econômica, até mesmo economicista, e discricionária. Portanto, é um planejamento autoritário, ainda que vigente em contextos democráticos. Não era necessário que os governos fossem abertamente, assumidamente autoritários, como aconteceu no Brasil no regime militar, para que o planejamento tivesse essa índole auto-

ritária: impositiva, discricionária etc... Veja que o próprio planejamento realizado durante o período de Juscelino Kubistchek, em um contexto democrático, é um planejamento altamente discricionário, economicista, impositivo e, portanto, isto caracteriza o planejamento como autoritário: sem participação da sociedade e sem se preocupar muito com os transbordamentos negativos decorrentes desta intervenção predominantemente econômica. As questões ambientais, por exemplo, não faziam parte do planejamento. Mesmo as questões sociais eram entendidas como questões subalternas à economia. Supunha-se à época que a solução da questão econômica resolveria a questão do emprego e, portanto, a questão social.

Passados vários anos de implementação de projetos de crescimento econômico, se começou a ver que o planejamento com estas características não era suficiente para produzir desenvolvimento. Surge naquela época o debate sobre o fato de que crescimento econômico é uma coisa e desenvolvimento é outra. Ainda que o primeiro seja necessário, não era suficiente para alcançar o segundo. E o planejamento tinha muita responsabilidade em relação a isso. Então os anos 80, que foram anos de crise do estado, de crise do planejamento, de emergência e uma ideologia liberal, são por outro lado, no caso brasileiro, um período de redemocratização da sociedade. Portanto, um período de re-emergência de temas e atores sociais que estavam ausentes do debate público durante a ditadura. Então surgem os sindicatos, os partidos políticos, as organizações não governamentais. Surgem trabalhos que buscavam chamar atenção para necessi-

dade de repensar o estado de um modo menos patrimonialista, menos distanciado da população, menos centralizado em Brasília. Esse debate todo da redemocratização da republicanização do estado, contamina no bom sentido o debate constituinte e isso acaba se revertendo no desenho que estes instrumentos de planejamento, de ação do estado, acabaram tendo na Constituição. Estes instrumentos são concebidos para reduzir o raio de discricionariedade, de autoritarismo, de imposição do estado via planejamento em relação ao mercado e em relação à sociedade. Então o planejamento deixa de ser uma função externa, coercitiva, discricionária, a cargo dos governos de ocasião e passa a ser um processo de gestão, um processo contínuo.

Por isso [o planejamento] está previsto para ser executado constitucionalmente, portanto obrigatoriamente, a cada quatro anos pelos governos que se elegem. O primeiro ano de governo é destinado a transformar o seu projeto eleitoral de governo em um plano de ação. E o último ano do plano anual, que coincide com o primeiro ano de mandato do governo subsequente, é uma tentativa de criar um processo contínuo, sem rupturas drásticas, entre um processo de planejamento e outro, ainda que fosse possível e legítimo observar mudanças de reorientação, de prioridades, de alocação de recursos e etc. de um governo para outro. Isso é parte da democracia e o PPA não deveria ser uma peça autocrática que enquadrasse os governos eleitos. Pelo contrário, deveria ser um instrumento por meio do qual os governos eleitos realizariam os seus planos programáticos. O PPA foi, portanto, um instrumento criado para conviver com a

democracia. Era o formato de planejamento, desenhado, vislumbrado à época, que faria esta conexão entre plano de governo eleito periodicamente e capacidade de implementação do plano pelo governo eleito de modo não autocrático, não impositivo, mas negociado, democrático.

Por que eu me refiro a planejamento democrático? Porque ele não é elaborado e implementado só pelo poder executivo. Ele exige uma tramitação legislativa. Isto é, exige-se que o plano, uma vez elaborado pelo executivo, seja apresentado ao parlamento: no caso do governo federal ao Congresso Nacional; no caso dos Estados às Assembleias Legislativas; e até mesmo no caso dos municípios às Câmaras de Vereadores. Ou seja, o planejamento é submetido ao poder legislativo em cada nível da federação para que seja submetido ao crivo democrático da democracia representativa. Deputados, vereadores eleitos é quem, em nome do povo, ajustariam e validariam, no final das contas, o plano. Este era o desenho teórico concebido em 1988 para garantir não só participação democrática, popular no planejamento, mas também para garantir legitimidade política para a sua implementação. Assim, uma vez que o PPA tivesse passado pelo parlamento, ele teria recebido a chancela do arranjo político institucional-democrático concebido em 1988. A partir deste momento da aprovação legislativa do PPA, os governantes teriam seus planos de governo referendados democraticamente pelo parlamento e, portanto, estariam autorizados a implementar, cumprindo o que estava previsto no plano.

Então vejam, o PPA é um instrumento cuja aposta teórica, normativa e institucional era de

promover justamente esta *virtuouse* entre planejamento e democracia, rompendo com uma ideia que havia até então – e que continua presente hoje – de que só era possível fazer planejamento com governos autoritários ou totalitários.

“Estava, a partir deste momento, demonstrada a possibilidade de criar instrumentos capazes de estabelecer a ação do estado em contextos democráticos de governança, em alternância de poder. A engenharia pensada era muito sofisticada.”

Então, na verdade, não é que o planejamento está fadado ao fracasso na democracia. Muito pelo contrário, ele demonstrou ser um instrumento potente e capaz de conciliar estas duas coisas – desenvolvimento e democracia – porque justamente no momento histórico em que isto foi colocado em ação, isto é, na primeira década de 2000, houve resultados muito expressivos do ponto de vista da entrega de bens e serviços da população; do ponto de vista de resultados econômicos e sociais deste período. Basta dar um número para exemplificar. Veja que nesta década, entre 2004 e 2014, é o primeiro período em toda a história brasileira em que se verificou uma combinação virtuosa entre crescimento da renda per capita e decréscimo do índice de Gini. Isto é, foi possível, por meio do planejamento e do protagonismo do Estado, combinar dois fenômenos, dois resultados, que são buscados por todos os países que visam superar o subdesenvolvimento ou atingir patamares superiores de desenvolvimento. Quais são estes resultados? Uma com-

binação de crescimento da renda das pessoas, em todas as faixas de renda, com a redução das desigualdades econômicas, sociais, regionais etc. Isso efetivamente foi obtido no Brasil, nesse período em que a constituição se fez mais presente como instrumento e como guia de ação do estado. Demonstrou-se, empiricamente, portanto, a possibilidade de se combinar planejamento, com democracia e desenvolvimento. Entendendo, evidentemente, o planejamento como uma das capacidades estatais relevantes para o desenvolvimento.

MA: Neste exato momento 5570 municípios estão preparando seus planos plurianuais. Como você vê o papel do município no planejamento governamental? O que viemos fazendo corretamente e o que precisamos mudar nesse âmbito?

JCPCJ: Essa é uma excelente pergunta, porque ela não tem ainda uma resposta. O que eu quero dizer é que minha resposta pode ser um tanto contrária ao senso comum, ou à visão que está em construção de modo dominante no Brasil. A Constituição de 88 mais uma vez é um marco importante nessa questão. Ela buscou descentralizar poder, recursos e atribuições para os entes federados. Ela tentou descentralizar a responsabilização dos estados e municípios em políticas públicas. Na segurança pública, no âmbito dos estados, na educação, saúde e assistência social, no âmbito dos municípios. Ao mesmo tempo, para isso, fez uma espécie de reforma tributária, descentralizando, criando impostos para os âmbitos estadual e municipal, e descentralizando poder tributário. Criou inclusive fundos de participação dos estados e dos municípios. Ou seja, junto com a descentralização de atribui-

ções, a Constituição também promoveu a descentralização tributária e, portanto, também a descentralização de poder político, já que agora os prefeitos todos seriam eleitos pelo voto popular e teriam a missão de produzir os seus próprios PPA municipais, para realizar os seus projetos específicos de desenvolvimento local.

Eu acho que isso não deu certo. Apesar do desenho teórico institucional ser interessante, na linha da descentralização de poder, atribuições e recursos, que seriam realmente necessários para fortalecer a federação brasileira, na prática isso não deu tão certo quanto pensado. Em parte, pelos motivos que já discutimos, decorrentes da falta de centralidade política do planejamento, que foi observada também no nível estadual e municipal, com proeminência sobretudo do orçamento sobre o planejamento e a própria gestão pública. Mas em parte porque no nível subnacional há problemas muito mais graves a serem enfrentados. Ou, dito de outra maneira, há necessidade de estruturação de capacidades estatais municipais, e também dos estados, muito mais complexas e grandes do que no nível federal. Em Brasília, poucos servidores são necessários para elaborar as diretrizes gerais que serão implementadas nos estados e municípios por meio das políticas públicas. Temos ainda esta tradição de alta centralização do poder decisório no governo federal, de comando, inclusive em termos de transferência de recurso, do nível federal para os demais. Como ainda existe essa proeminência muito grande do nível federal para os outros níveis, é muito mais fácil fazer bem-feito no nível federal. Mas quem tem que implementar as políticas são os estados e

municípios. Então, as capacidades estatais necessárias para os municípios implementarem as políticas públicas não estavam desenvolvidas, sequer tinham sido criadas a contento quando a instituição foi aprovada. Esse vem sendo um processo muito lento, inseguro, contraditório, não terminado ao longo desses trinta e tantos anos de Constituição. De modo muito concreto, há uma imensa heterogeneidade municipal em termos de capacidade de formulação de políticas e implementação. Tais problemas de baixa capacidade no nível municipal convivem ainda com problemas históricos, arcaicos, do Brasil. O patrimonialismo, o nepotismo, o clientelismo estão muito mais presentes no município do que nos estados e na união.

Eu mencionei aqui pelo menos três níveis de problemas que dificultam muito o bom desempenho dos municípios do ponto de vista do planejamento e da execução das políticas. A questão da centralidade política-institucional do planejamento, vem dos três níveis, mas no nível municipal é muito clara, a ponto de que neste nível os prefeitos contratam escritórios de contabilidade especializados para elaboração do PPA. Ou seja, quantos são os municípios brasileiros hoje que possuem recursos para produzir seus próprios PPA? Pouquíssimos. A maior parte contrata de fora, de consultoria ou contabilidade.

A baixa centralidade política repercute em um segundo nível de problemas, as baixas capacidades estatais no nível municipal. Não tem funcionários de carreira, vigora ainda em muitos municípios uma lógica patrimonial, oligárquica de ocupação dos cargos públicos. Baixa capacidade de gestão, de planejamento,

com pouco acúmulo, muita cópia do governo federal. E um terceiro nível de problemas são estes atávicos da sociedade brasileira, do estado brasileiro, que estão mais presentes no nível municipal.

Há um quarto aspecto importante para mencionar. Os municípios efetivamente têm menos capacidade tributária, orçamentária, financeira própria do que os estados e a união. Ou seja, o raio de manobra tributária e fiscal dos municípios é muito menor. Eles dependem muito das transferências da união. Veja que temos 5.570 municípios. Destes dois terços pelo menos recebem mais recursos da União e dos sistemas de proteção social que vem da União do que de sua capacidade própria de criação de tributos. Embora os municípios possam criar impostos próprios, eles não conseguem implementar. Eles mal conseguem aumentar a alíquota de IPTU, que é um imposto municipal importante. Então quer dizer, eles são muito dependentes do ponto de vista orçamentário-financeiro da União; mais do que dos estados. Os estados ocupam um papel meio esquisito neste negócio.

Então estes quatro problemas são muito pesados para transferir para os municípios a responsabilidade por produzir bons PPA, mais ainda por implementá-los. Por isso eu vou dizer algo que vai totalmente contra a corrente dominante no assunto. Em função destes problemas, que para mim são estruturantes da fragilidade das administrações municipais, e que para serem enfrentados exigi-



ria não só um longo período de tempo, mas também uma compreensão de todos os níveis da federação sobre a necessidade de enfrentar estes problemas – para capacitar de um modo melhor política, tributária e institucionalmente os municípios – a tarefa dos municípios em relação ao PPA acaba sendo inócua. Tem muito mais chance de dar errado do que certo. Essa é a realidade, infelizmente.

****O** que eu acho é que era preciso tirar dos municípios a responsabilidade por fazer os próprios PPA. Mas não porque eu considere que os municípios são incapazes de fazer. E talvez retirar os enfraqueça mais ainda na relação federativa.

“Ocorre que, para de fato a construção do PPA municipal ser algo que faça sentido para o município, para a microrregião, que dialogue com o plano dos estados, com o plano federal, é preciso enfrentar esses quatro problemas, que são condição necessária, mas não serão resolvidos do dia para a noite.”

A gente então está em uma espiral negativa em relação a este assunto que dificulta sua solução. Ou seja, quanto mais se insiste que os municípios realizem seus PPA próprios, mas se reforcem os quatro problemas.

Então o meu argumento é que estes quatro problemas têm uma magnitude tão pesada ainda para os municípios que faz com que o PPA, que deveria ser instrumento de oxigenação das municipalidades e articulação com os estados e entre os municípios, acaba sendo só

uma peça burocrática que precisa ser cumprida para os tribunais de contas. Então o planejamento não serve para nada, não funciona, não importa, essas coisas todas que vão virando verdade nas mesas de bares, o que piora a situação do planejamento municipal.

Para concluir, não é que eu sou contra, sou super a favor dos municípios fazerem bem-feito os seus PPA. Mas não vão fazer, se estes problemas não forem resolvidos ao longo do tempo. Isto é condição necessária para o planejamento municipal se tornar objetivo, crível, confiável. E obviamente, para finalizar este assunto, não dá para ter planejamento municipal desconectado do planejamento microrregional, do planejamento que os estados deveriam promover e das orientações mais gerais de um suposto planejamento nacional. Essas coisas têm que estar conectadas do ponto de vista territorial e setorial. Senão fica uma esquizofrenia que é o que a gente efetivamente tem hoje.

MA: O planejamento central muitas vezes se mostrou incapaz de lidar com a complexidade da realidade social. Você já trouxe alguns elementos sobre isso. Como um aprofundamento, como você vê o planejamento vis-à-vis à descentralização horizontal e vertical, neste caso, o federalismo, no estado brasileiro?

JCPCJ: Os mesmos quatro problemas que eu mencionei para os municípios, guardadas as proporções, também estão presentes nos estados. Obviamente, é preciso qualificar caso a caso. Você tem estados onde tudo está mais organizado e estados que são praticamente iguais aos municípios em termos de capacidade. O que eu acho é que o Brasil tinha que

assumir uma tarefa, que tem que começar de cima, do nível federal, de criar um sistema nacional de planejamento. Em uma futura revisão da Constituição ou quando uma nova coalizão política progressista, que tenha clareza destes problemas, assumir o governo, precisa partir para a tentativa de normatizar este sistema.

Bom, um sistema nacional de planejamento tem que ser capaz de incluir uma série de funções e tarefas. A primeira delas é a de promover, de produzir de fato, com a participação da sociedade, com interlocução com o congresso, de modo dinâmico, participativo, democrático, mas produzir uma visão de desenvolvimento, uma visão de futuro. Quer dizer, não dá para começar a fazer planejamento, criar regra de como tem que funcionar o monitoramento, fazer a prestação de contas, se não tiver uma visão de como fazer tudo isso. O planejamento não é um fim em si mesmo. O planejamento é um instrumento que governos têm à disposição para orientar sua ação estratégica. E a estratégia é sempre uma ação para o futuro, uma ação para a frente.

O nível federal é que é responsável por isso, por criar a visão de futuro, por pactuar as grandes diretrizes de transformação da nossa sociedade. O que a gente quer ser ainda no século XXI? A gente quer ser um país minimamente civilizado? Então temos que enfrentar a desigualdade, combater a pobreza, preservar o meio ambiente, valorizar a democracia, os direitos humanos. Não é difícil de definir os grandes objetivos nacionais, aparentemente. Achávamos que isso estava claro. Ou seja, o nível federal tem que ser responsável por isso. Não por detalhe de quem faz o quê, quando,

onde. Isso quem faz são os estados e os municípios, que é onde a vida se realiza. Onde a vida acontece? É nos municípios. Então realmente é aí que tem que estar o trabalho de empoderamento da sociedade, do planejamento, da gestão, tudo isso tem que estar no nível municipal. Não adianta estar no nível federal se não tem para baixo. A união não faz nada, não resolve nada. Ela tem que ser responsável por dar o rumo, criar os princípios, os objetivos nacionais, as condições materiais mínimas e simbólicas que levam o país ao desenvolvimento.

Bom, do ponto de vista vertical e horizontal, o planejamento tem que seguir pelo menos quatro atributos ou dimensões, que precisam ser valorizadas para frente. Primeiro é a coordenação. A coordenação é uma subfunção do planejamento. E por coordenação eu me refiro à coordenação intragovernamental, que é o que dá coesão e coerência, e a coordenação interinstitucional, tanto setorial quanto territorial. Esta coordenação precisa ser construída, política e tecnicamente.

Além da coordenação entendida nesses dois níveis, tem mais alguns atributos. Outra coisa importante é a participação social, ou seja, da democracia como método de governo. O planejamento não pode ser uma coisa autocrática, uma coisa externa e coercitiva à sociedade, uma peça impositiva junto à sociedade ou ao mercado. Porque não dá certo. Já se demonstrou historicamente. Porque gera tanta externalidade negativa que anula os benefícios de uma suposta intervenção pública qualquer. Veja Belo Monte, Itaipu ou qualquer projeto de intervenção feito de modo autocrático, autoritário, de fora para dentro, de cima para

baixo. Está fadado ao fracasso. A palavra-chave aqui é legitimidade. Então o plano como projeto e o planejamento como processo só se efetivam de fato, só criam raízes, só geram externalidades positivas se tiverem sido feitos não para a sociedade, mas com a sociedade. Ou seja, é preciso ter aderência social, legitimidade política.

Tem muito para ser feito. É possível fazer muito mais do que tem sido feito. Agora, falta clareza da classe política, dos próprios gestores públicos, dos dirigentes. E falta centralidade política para essa função ganhar, realmente, o espaço e o poder que ela poderia, deveria ter para ser crível, para ser uma função relevante dentro da estrutura do estado, dentro da administração pública.

MA: Além dos processos político-institucionais vividos, vivenciamos atualmente a maior ameaça à saúde pública dos últimos anos, a pandemia da COVID-19. Mas esta parece não ser a única crise de proporções catastróficas que promete o século XXI. Que lições podemos tirar das duas primeiras décadas deste século? Por quais elementos fundamentais uma agenda de retomada do planejamento passaria?

JCPCJ: A pandemia deixou muito claro, no mundo inteiro, que deixar como está para ver como é que fica é a pior coisa que pode ser feita. Ou seja, ela deixou muito claras as fragilidades da sociedade e dos estados contemporâneos. Fragilidade da sociedade, por motivos óbvios, por motivos não só humanos ou biológicos. Quer dizer, nós somos suscetíveis a viroses que nos matam. E isso está fora do controle, aparentemente. E muito pelo contrário, não só está fora do controle estrito dos

países, das pessoas, como é produzido pelo modo de produção que está aí. Está muito claro hoje pelos estudos que foram feitos que essa pandemia, como outras que virão, são resultado desta catástrofe ambiental-social que nós vivemos.

“Mas não só a sociedade é frágil, também se demonstrou a fragilidade do estado. E a necessidade dos estados nacionais de serem reempoderados para esta tarefa de enfrentar crises contingentes, crises que estão sempre acontecendo. Porque a história da humanidade é de dor e sofrimento. É uma história permanente de crises. A normalidade é a exceção, não é a regra.”

Isso antepõe dois paradigmas muito diferentes na ciência. Um que é esse, do equilíbrio, da normalidade. Que é o paradigma dominante, em que tudo que destoa disso é considerado exceção. E outro paradigma que considera as crises como a regra. A instabilidade como a regra. Nessa perspectiva teórica, que é mais, eu acho, aderente à realidade, é óbvio o peso e papel do estado, entendido o estado como aquele espaço de relacionamento dinâmico da sociedade onde as soluções coletivas têm lugar. Tá certo? É assim que eu vejo o estado. O estado não é um ente externo e coercitivo à sociedade, à economia. Ele é parte disso tudo, mas é justamente o ente, o espaço, como eu prefiro dizer, institucional, por onde as soluções, os problemas também, mas sobretudo as soluções coletivas podem se realizar. Porque se não tem estado é aquela coisa do Hobbes.

É a guerra de todos contra todos. É uma hiper fragmentação, aquela ideia de indivíduos isolados lutando pela própria sobrevivência. É isso que é a sociedade sem o estado. Por isso que o estado nasce junto com a própria sociedade, do ponto de vista teórico, histórico. Porque ele é a construção dos humanos mais avançada e conhecida até hoje para dar conta de problemas coletivos. Proteção, né? Proteção e repressão. Tudo é dialética. De um lado é proteção, de outro é repressão também.

Esse que eu acho que é o ponto difícil de transmitir para as pessoas. Não é questão de ser contra ou a favor do estado. Estado mínimo contra mercado. Entendendo que a normalidade é o caos, o estado é uma derivação necessária