

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DAS INICIATIVAS GERENCIALISTAS À REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EXTINÇÃO DO PLANO PLURIANUAL
Autor(es)	Leandro Freitas Couto José Celso Cardoso Junior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap10

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DAS INICIATIVAS GERENCIALISTAS À REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EXTINÇÃO DO PLANO PLURIANUAL¹

Leandro Freitas Couto²
José Celso Cardoso Junior³

1 INTRODUÇÃO

Planejamento e orçamento são funções estruturantes do Estado que impulsionam ou refreiam outras tantas ações governamentais. Assim, era de se esperar que a reforma do aparelho do Estado anunciada em 1995, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), também mirasse esses temas. Reconhecendo na crise brasileira uma crise do próprio Estado, que necessitava, portanto, de uma administração pública mais gerencial, voltada para resultados, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) indicava a necessidade de aprimorar o processo orçamentário nessa direção.

A par disso, o objetivo deste capítulo é, a partir de uma leitura sobre como os temas de planejamento e orçamento foram tratados no âmbito do plano para a reforma do aparelho do Estado, revelar como os processos e instrumentos relativos ao planejamento e orçamento evoluíram desde então e o quanto dessa evolução foi alinhada com os princípios defendidos no PDRAE.

É forçoso reconhecer que o planejamento ocupou um lugar menor no PDRAE, mas foi a partir dele, e do próprio Plano Plurianual (PPA), que se processaram muitas das inovações no campo orçamentário. A reestruturação do PPA, a partir do Decreto nº 2.829/1998, e sua ligação com o orçamento para o período 2000-2003, seria o primeiro movimento que ensinaria mudanças no orçamento em linha com a reforma gerencial do Estado. Até então, esses instrumentos eram apartados: o plano, como uma manifestação de intenções, sem amarrações concretas que o instrumentalizasse; e o orçamento, como um instrumento meramente contábil, demasiadamente detalhado, sem uma orientação a resultados alinhados a um plano que o direcionasse.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap10>

2. Analista de Planejamento e Orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

O PDRAE indicava a necessidade de diminuir o nível de detalhamento do orçamento, permitindo maior flexibilidade na utilização dos recursos, submetidos não mais a uma lógica de controle *a priori* e, sim, voltando-se a resultados. Esse movimento de flexibilização da gestão orçamentária tem, no mínimo, dois aspectos importantes que, ao longo dos 25 anos após o anúncio da reforma do Estado, vêm se consolidando de forma complementar e paralela.

O primeiro aspecto diz respeito à flexibilização da execução orçamentária, seja pela agregação das ações e redução do detalhamento do orçamento, seja pelo relaxamento das normas relativas a transferências, por exemplo. Nessa linha, as transformações no campo orçamentário se combinariam com as questões gerenciais, em que os gestores teriam maiores possibilidades de direcionar a execução orçamentária para os elementos que fossem mais necessários, com menos barreiras burocráticas.

A análise ora apresentada demonstra que essa flexibilização foi sendo impulsionada por mudanças dos instrumentos de planejamento. Sendo assim, é possível afirmar que não tenha sido diretamente influenciada pela reforma do Estado, mas estava alinhada com seus princípios gerais. Aponta também que esse movimento não foi linear, pois conta com reações dos vários atores que atuam para maximizar seus interesses no âmbito do regime de governança orçamentária. Assim, o próprio Legislativo tem exercido um papel central e nem sempre convergente com as intenções do Executivo na conformação desse arranjo. Nesse campo se encontra o segundo aspecto da flexibilização orçamentária.

A flexibilização da execução é acompanhada tanto pelo aumento da influência do Legislativo no direcionamento do orçamento, pela impositividade das emendas parlamentares, quanto pela blindagem do gasto financeiro relativamente aos gastos primários do orçamento. Além disso, vislumbra-se uma nova onda de flexibilização da gestão orçamentária, voltada às despesas primárias, as quais se deparam com limites superiores rígidos ao seu crescimento. Isso é possível por meio de medidas que visam à desvinculação de receitas e à desobrigação de despesas, criando assim mecanismos que permitam sua redução global. Aqui, não se trata apenas da flexibilização da execução orçamentária, mas também da flexibilização da alocação na elaboração do orçamento, em que o espaço dos gastos financeiros é preservado ou ampliado, e os gastos primários são submetidos a um maior nível de rigidez ou instabilidade.

Para percorrer esses temas, este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção, será apresentada a forma como o PDRAE trata o tema do planejamento e orçamento. A terceira seção traz os primeiros passos da implementação dessa reforma na área, a partir do PPA 2000-2003. Na quarta seção, busca-se a evolução da implementação das ideias defendidas no PDRAE para além do PPA, com atenção às mudanças introduzidas

pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no processo orçamentário. A quinta seção apresenta as reações a esse processo e os desafios impostos pela agenda atual do governo Bolsonaro, de nova reforma do processo orçamentário.

2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO PDRAE

O documento do PDRAE foi lançado em 1995, elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), dirigido por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Trata-se de um documento relativamente enxuto, com cerca de oitenta páginas, que parte de um breve histórico sobre a administração pública no Brasil, faz um diagnóstico da situação existente naquele momento e apresenta uma visão sobre o aparelho do Estado e as formas de propriedade, para então apresentar os objetivos, as estratégias de transição e os projetos centrais para a implementação da reforma do aparelho do Estado no país, mormente em âmbito federal.

O documento define a orientação da reforma do aparelho do Estado para “tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (Brasil, 1995, p. 17). A proposta buscava a implantação de uma gestão pública mais gerencial para todos os setores do Estado, ainda que reconhecesse que um perfil burocrático-formal continuaria sendo importante para o estrato do núcleo estratégico do governo. Para tanto, reforçava a estratégia de privatização no setor produtivo em que o Estado ainda se fazia presente e de publicização, descentralização e flexibilização em serviços não exclusivos do Estado, como universidades, hospitais, centros de pesquisa etc.

A flexibilização dos instrumentos burocráticos é uma tônica presente ao longo de todo o documento. Abrange desde as formas de contratação e demissão dos servidores, que deveriam perder a estabilidade, até mecanismos de controle *a priori*, cujo foco deveria ser substituído pelo controle *a posteriori* dos resultados da ação do Estado. Previa, para isso, a necessidade de definição de objetivos organizacionais precisos e a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Há uma delimitação clara no documento com relação ao papel dos ministérios no âmbito da reforma, indicando ao então Ministério do Planejamento e Orçamento, junto com o Ministério da Fazenda, a proposição de alternativas para a solução da crise fiscal. Em janeiro de 1999, a Medida Provisória nº 1.795 transforma o Ministério de Planejamento e Orçamento em Ministério do Orçamento e Gestão, incorporando a agenda da gestão às suas atribuições. Em julho do mesmo ano, o governo muda novamente a configuração do ministério, tornando-o responsável por planejamento, orçamento e gestão.

As discussões em torno dos instrumentos de planejamento e, principalmente, do orçamento que se fazem presentes em vários trechos do documento ressaltam

a importância desses elementos dentro das mudanças necessárias na dimensão da gestão. Desse modo, a gestão coloca-se acima do planejamento, que se limita como instrumento organizacional e orçamentário.⁴ O tema do orçamento, por sua vez, parece receber mais atenção, indicando que a escolha do nome de orçamento e gestão para o novo ministério, quando da fusão com o Mare, expressava essa visão.

A institucionalização e modernização da função orçamentária e sua ligação com o planejamento foi destacada ao longo do histórico que o documento apresenta da administração pública federal. Considerada atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento, no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a institucionalização da função orçamentária mereceu registro pela sua relevância na estruturação de uma administração pública burocrática. O caminho rumo a uma administração pública gerencial também destaca a instituição do planejamento e do orçamento como princípios da racionalidade administrativa operada pela reforma de 1967, com o Decreto-Lei nº 200.

De acordo com Dias (1969), a reforma de 1967 se apoiava num tripé formado por planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso. Com isso, dialogava com princípios de flexibilização, simplificação de processos e modernização de gestão com foco em resultados. Ainda havia ali, contudo, uma abordagem mais ampla com relação ao planejamento. Segundo Dias (1969 *apud* Oliveira, 2017, p. 39),

não basta planejar, pois é preciso também administrar e verificar os resultados, impedindo, com isso, que o administrador de menor visão ponha de lado a preocupação do planejamento, assim como coibindo que o administrador mais inclinado aos rasgos de entusiasmo pelos planos deixe de verificar os resultados de sua execução, mantendo-se o planejamento permanentemente ajustado à realidade; e, acrescente-se – o que é de suma relevância –, não retirando do administrador a ênfase em suas funções gerenciais, de sua responsabilidade pelos resultados.

No PDRAE, por sua vez, a preocupação estava muito mais circunscrita às questões orçamentárias. O “detalhismo” do orçamento era identificado como exemplo da perspectiva burocrática que dificultava o funcionamento da administração pública brasileira. Nessa linha, define uma importante missão ao Ministério do Planejamento, “notadamente na área de orçamento, a partir da adoção de um novo modelo baseado na fixação de objetivos, mecanismos efetivos de avaliação de resultados, tendo como contrapartida, maior flexibilização na execução orçamentária”, compatível com a administração pública gerencial (Brasil, 1995, p. 83).

4. Nesse particular, Cardoso Junior (2011) fala em primazia da gestão, processo por meio do qual vai havendo o esvaziamento da dimensão estratégica do planejamento e a transformação dessa função em algo quase que meramente instrumental e burocrático.

Parece ter sido a reestruturação do processo de planejamento em torno do PPA e da sua integração com o orçamento e a gestão que ensejaram, no entanto, as principais mudanças nessa área. Avanços na parte orçamentária se processaram a partir de 2000, com o PPA 2000-2003, que trazia o programa como unidade de gestão, baseado em problemas identificados na sociedade, com um objetivo, indicadores de resultado e um gerente, este último deslocado da hierarquia formal dos órgãos. A próxima seção será dedicada à análise desse modelo e sobre o quanto ele se alinha com o programa trazido pelo PDRAE.

3 O PPA 2000-2003: INÍCIO DE UMA REFORMA LIMITADA

O PPA para o período 2000-2003, conhecido como *Avança Brasil*, incorporou a experiência de gestão que tinha sido construída em torno do Brasil em Ação, um conjunto de 42 empreendimentos prioritários do primeiro governo FHC. Seus idealizadores, embora reconheçam a importância da reforma do aparelho do Estado, delimitam-na com um escopo em torno das organizações, buscando conferir a estas flexibilização e responsabilidade. Ao lado dela – não necessariamente vinculada a ela – estariam outras duas reformas importantes para o Estado brasileiro – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as inovações em torno do planejamento, orçamento e gestão relacionadas ao PPA 2000-2003 (Pares e Silveira, 2002).

Para além da transformação necessária nas organizações, era preciso aprimorar a gestão, introduzindo práticas já testadas na iniciativa privada. Um dos elementos que alimentaram essas iniciativas foi o programa de qualidade, em voga no Brasil nos anos 1990. Em verdade, esse elemento foi também contemplado no PDRAE, ainda que de forma marginal, como um projeto adicional, com ênfase na participação dos funcionários em nível operacional.

A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Esse plano reconhece essa importância, mas entende que essas técnicas são um grande avanço se lograrem, a nível operacional, uma qualidade maior de serviços, dentro da filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores. Em nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa de qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa de qualidade e participação (Brasil, 1995, p. 77).

Couto e Magalhães (2018) destacam esse embate entre os “qualiteiros” e os atores que defendiam a reforma do Estado conforme preconizado por Bresser-Pereira. Para os primeiros, as mudanças legais e culturais preconizadas pelo PDRAE, além de demandarem um longo período de maturação, eram insuficientes; precisariam ainda apostar na superação dos modelos rígidos hierárquicos e nas habilidades gerenciais pessoais, e não apenas institucionais.

Nessa linha, o PPA 2000-2003 teve como base fundamental o conceito de programa como unidade de gestão, como um conjunto articulado de ações (orçamentárias e não orçamentárias) voltadas a um objetivo –, cujos resultados seriam mensurados a partir da evolução de um conjunto de indicadores, permitindo uma avaliação da ação do governo. Para cada programa, haveria um gerente responsável, indicado pelo ministério responsável pelo programa, mas sem estar necessariamente vinculado a determinada posição hierárquica na estrutura organizacional.

Para um conjunto de aproximadamente 20% dos programas considerados estratégicos (67 de um total de 387), havia um arranjo de gerenciamento intensivo que incluía um apoio na gestão das restrições e uma participação ativa no processo de liberação de recursos financeiros junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

Garcia (2015) tampouco credita ao PDRAE as inovações introduzidas pelo PPA 2000-2003. Tendo como base os relatórios do Grupo Técnico Interministerial (GTI) instituído em 1997 para formular uma proposição que buscasse integrar o planejamento com a programação orçamentária, o autor faz referências às formulações “mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa”, citando, como exemplo, as reflexões de Carlos Matus e Yehezkel Dror. Ademais, de forma sutil, questiona os preceitos genéricos do PDRAE.

Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI (Garcia, 2015, p. 33).

O objeto principal da discussão do grupo era o Projeto de Lei Complementar nº 135/1996, e o seu substitutivo, que se propunha a atualizar a Lei nº 4.320/1964 como a nova lei de finanças públicas. Ainda que essa agenda estivesse presente no parecer do deputado Augusto Viveiros sobre a proposta do substitutivo, que menciona a reforma do Estado, demonstrando como as peças orçamentárias deveriam se adequar à nova realidade da administração pública, o próprio relatório do grupo de trabalho também não faz qualquer menção à reforma do aparelho do Estado. Segundo parecer do relator,

estamos acolhendo a noção da administração pública gerencial, baseada em contrato de gestão, na qualificação de autarquias e fundações como agências executivas e na descentralização de recursos, modelo em parte calcado na experiência de países onde o poder público sempre teve presença marcante na oferta de serviços sociais. Nesses casos, as dotações seriam incluídas na lei orçamentária de forma simplificada. Os resultados seriam avaliados criteriosamente (GTI, 1998).

O relatório do grupo de trabalho também traz ao debate elementos sobre os quais o PDRAE é silente, como a participação social – conforme demonstrado no capítulo XX de Daniel Avelino, João Pompeu e Igor Fonseca –, e reforça a importância do processo de planejamento. Ainda assim, converge com o PDRAE no reconhecimento do excessivo detalhamento das peças orçamentárias, não apenas em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Considera-se aqui que havia, pois, uma disputa estabelecida no contexto da discussão e implementação da reforma do aparelho do Estado entre o planejamento e uma visão mais institucional da administração e gestão pública, expresso não apenas na definição do nome do novo ministério que surgiu da fusão dos dois órgãos. José Paulo Silveira, secretário de planejamento e investimentos estratégicos do Ministério do Planejamento entre 1996 e 2003, defendia que “a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, embora por si só importantes, apenas ganham um sentido estratégico quando partem de um projeto de desenvolvimento” (Silveira, 2002, p. 165). Assim, apontava que não bastava criar agências, sob o risco da fragmentação, mas uma unidade a partir de um projeto de médio e longo prazo que referencie o todo. O PPA, incorporando uma visão de longo prazo, seria, na sua visão, essa referência.

Para o PDRAE, a questão mais importante não era o planejamento, mas o orçamento. Nesse ponto, as mudanças ensejadas no novo marco de planejamento e orçamento foram substantivas. A partir do trabalho do GTI de 1997, o orçamento foi simplificado, excluindo categorias de subprogramas, subprojetos e subatividades, diminuindo o “detalhismo” excessivo. A referência da classificação funcional-programática para os três níveis da Federação, por função e subfunção, e a flexibilidade a partir do nível do programa, foram importantes também para estabelecer uma linguagem compreensível das políticas públicas no plano nacional.

Hélio Tollini, secretário de orçamento federal no último ano do governo FHC, reconheceu as influências do PDRAE nas mudanças no orçamento. Para Tollini (2002, p. 174),

em termos mais conceituais, a reforma absorveu fundamentos do planejamento estratégico público (realidade problematizada e planejamento comprometido com a ação), da administração estratégica corporativa (o programa como unidade autônoma de gestão, à semelhança das unidades estratégicas de negócios do setor privado) e de um orçamento-programa simplificado (o programa como único módulo integrador entre plano e orçamento).

O ex-secretário também reconhece a importância do planejamento e da relação estabelecida entre plano e orçamento para a reestruturação do orçamento. A organização dos orçamentos por programas – sendo as ações orçamentárias como

meios para sua implementação – era um elemento fundamental para se implementar uma gestão pública por resultado. Ainda assim, não deixa de transparecer a disputa com o planejamento.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se ver o orçamento menos como um instrumento do planejamento, passando-se a focalizar o planejamento como uma função do orçamento. Em vez de orçamentar planos, como sempre se tentou fazer com pífios resultados, planejar os orçamentos (Tollini, 2002, p. 179).

De um ponto de vista mais amplo, Santos (2011) identifica o PDRAE no quadro da ideologia liberal, implicando uma redução da função planejamento, coerente com a retração do próprio Estado. Assim, para o autor, a reformulação possível dos instrumentos de planejamento nesse marco o reduzia a um mero instrumento de organização institucional.

De fato, a própria agenda de planejamento, embora fosse ela a responsável pela promoção de alterações no orçamento, que restavam insuficientes, estava submetida ao peso da agenda fiscal e da proeminência da LRF, promulgada alguns meses antes da promulgação da Lei do PPA 2000-2003. A LRF fortalece a LDO em detrimento do PPA, reforçando suas funções fiscais, devendo, a partir de então, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

O novo PPA sofreu a restrição pesada da crise fiscal, e a implementação do modelo de gestão também restou limitado. Ainda assim, a abordagem de planejamento por problemas e a função de gestão estratégica reposicionaram a relação do plano com o orçamento. Algumas questões ainda restaram pendentes, dado que a definição dos problemas foi frágil, e a definição de ações a partir do inventário das ações orçamentárias, forjando uma ligação com os novos programas, ainda preservou uma rigidez orçamentária.

O PPA 2004-2007 fortaleceu sua dimensão estratégica, agregou a perspectiva de um planejamento participativo, mas perdeu suas funções de gestão estratégica. Essa função foi deslocada do PPA e do próprio Ministério do Planejamento para o núcleo de governo na Casa Civil, que acabou gestando o PAC, o qual estabeleceu um novo “arranjo pragmático” de planejamento e gestão. Barcelos (2012) identifica, a partir do PAC, um novo regime de governança orçamentária no Brasil.

Ainda que o planejamento não tenha sido uma agenda prioritária do PDRAE, foi a partir dele que se processaram mudanças no orçamento. Essas mudanças ficaram inconclusas até 2003, último ano do plano. O planejamento, vale dizer, não se limita ao PPA, e o novo arranjo gestado a partir do PAC acarretou ao orçamento novas mudanças, que vinham na mesma direção daquelas previstas na reforma do Estado.

4 PAC E NOVO PPA: CONTINUIDADE DA AGENDA ORÇAMENTÁRIA E A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A partir de 2003 e, principalmente, a partir do PPA 2004-2007, a gestão estratégica deixa de ser uma atribuição de planejamento apropriada ao PPA. Nos primeiros anos do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva ensaiaram-se várias iniciativas de gestão de prioridades no âmbito da Casa Civil, as quais culminaram com a estruturação e apresentação do PAC, no primeiro ano do seu segundo mandato.⁵

O PPA passou a focar dimensões da avaliação, buscando a estruturação de um sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Em um primeiro momento, investimentos só poderiam ser incluídos no plano se passassem por uma avaliação de viabilidade técnica, econômica e ambiental no âmbito da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA). Essa norma foi posteriormente flexibilizada, mas o empenho orçamentário ainda dependia da aprovação da comissão. Tal barreira foi derrubada com o PAC, cuja carteira ficava excluída das avaliações da CMA.

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Spof), constituído em 2001, foi esvaziado, perdendo sua capacidade de coordenação e se restringindo às atividades burocráticas de acompanhamento e prestação de contas. Isso não significa que o planejamento estava necessariamente mais frágil, mas, sim, que ocorria em espaços fora do arranjo e dos processos formais em torno do PPA (Couto e Magalhaes, 2017).

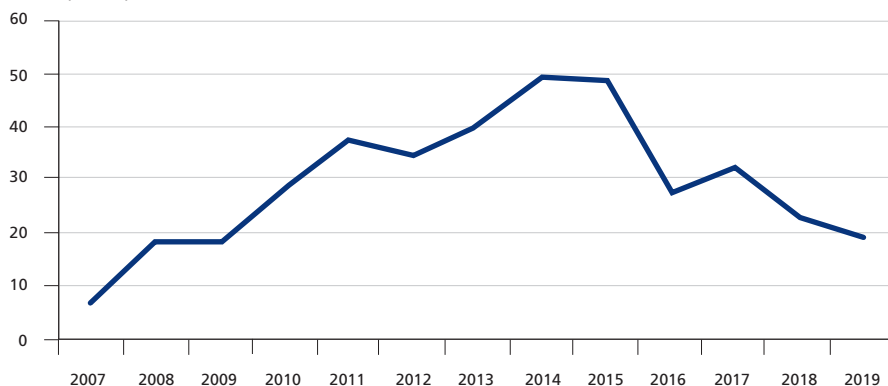
Nesse ponto, o PAC constrói um arranjo de gestão de prioridades e, na tese de Barcelos, inaugura um novo regime de governança orçamentária no Brasil. O PAC promoveu uma flexibilização da execução orçamentária, ao aprovar a Lei nº 11.587/2007, que criava a categoria de transferências obrigatórias para estados e municípios para a execução de ações promovidas pelo programa. Isso implicava que os investimentos, por princípio considerados despesas discricionárias, passariam a ter caráter de despesas obrigatórias na realização das transferências para outros entes, não mais estando submetidos às restrições cadastrais a que eram sujeitos pelas normativas do Ministério da Fazenda.

Da mesma forma, o PAC criou um elemento no orçamento de indicação de resultado primário – o RP3. Isso significava que as ações que constavam do programa não seriam contabilizadas no resultado primário, uma prática que já havia sido testada como objeto de negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no primeiro governo Lula, no âmbito do Programa Piloto de Investimentos (PPI). Essa medida deixava o conjunto de ações que compunham a carteira do PAC fora dos decretos de limitação de empenho, ou seja, não eram contingenciáveis.

5. Para uma análise acerca do arranjo institucional, inovações e desempenho do PAC, ver Cardoso Junior e Navarro (2016).

Como efeito disso, num cenário fiscal adverso, as despesas discricionárias tenderiam a sofrer um contingenciamento proporcional maior. Em 2007, o valor das ações do PAC no Orçamento Geral da União (OGU) correspondia a 6,8% do valor das despesas discricionárias. Em 2010, já tinha alcançado 28%; e em 2014, o valor do PAC no OGU correspondia a 49,52% do valor das demais despesas discricionárias. O gráfico 1 retrata essa evolução, que indica a dificuldade que essa trajetória impunha à gestão orçamentária, em particular nos momentos de crise fiscal aguda, quando o Executivo precisava limitar empenhos.

GRÁFICO 1
Valor do PAC em relação às demais despesas discricionárias (2007-2019)
(Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
Elaboração dos autores.

Isso também impactava a relação do Executivo com o Congresso Nacional do ponto de vista da execução orçamentária. Ventura (2017) demonstra que o nível de execução das emendas individuais saltou de 47,46%, em 2012, para 70,82%, em 2014, devido à introdução do orçamento impositivo para emendas individuais. Rodrigues (2017) aponta justamente o descontentamento dos parlamentares com o nível de execução das emendas e a resistência do Poder Executivo em aceitar um modelo que expandisse a obrigatoriedade do orçamento como motivadores dessa alteração.⁶ Em outras palavras, diante da pequena margem de manobra das despesas discricionárias e da maior flexibilidade para execução do orçamento por parte do Executivo, o Legislativo buscou garantir sua fatia.

Outro movimento de flexibilização da execução do orçamento, com a diminuição do seu nível de detalhamento, se deu a partir de 2013, novamente alinhado a um processo de mudança metodológica do PPA. Para o período 2012-2015, a abordagem

6. Posteriormente, para 2020, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 100, as emendas das bancadas estaduais também passaram a ser impositivas, tornando ainda mais rígidos os limites para elaboração e execução do orçamento.

do plano muda, com programas temáticos funcionando como classificadores de um conjunto de objetivos e metas, sem uma ligação clara com o orçamento, substituindo, assim, a ideia de programas como unidade de gestão, baseado em problemas. A ligação com o orçamento se dava por meio das iniciativas, categoria que expressava a “entrega” de bens e serviços do Estado à sociedade, os quais podiam incorporar várias ações orçamentárias.

Essa nova metodologia possibilitou uma mudança no nível de agregação do orçamento, o que permitiu um redesenho das ações e facilitou a redução da fragmentação orçamentária tanto na redução das funcionais-programáticas quanto no número de ações. Isso passou a valer para o orçamento de 2013, com a introdução da categoria do Plano Orçamentário (PO), num nível abaixo da ação orçamentária, implicando maior flexibilidade na execução do gasto público e reforçando, assim, a capacidade de implementação das políticas públicas em detrimento do controle prévio (Santos, Ventura e Neto, 2015).

Desse modo, foi possível observar movimentos de flexibilização da execução orçamentária e diminuição do seu detalhamento, de um lado, alinhado, pois, com os diagnósticos explicitados à época do PDRAE, e uma reação do Congresso Nacional, de forma a exercer também um papel definidor de prioridades dentro do orçamento (Couto e Cardoso Junior, 2018). O planejamento, não exclusivamente o PPA, que na verdade era elemento marginal na reforma do aparelho do Estado, provocou boa parte dessas transformações no âmbito orçamentário.

Os instrumentos e arranjos formais de planejamento chegam ao final do período fragilizados. Com o distanciamento entre o PPA e o orçamento, o instrumento perdeu influência no processo alocativo. Além disso, tanto o plano quanto o orçamento perdem características de instrumentos de planejamento e gestão para resultados (Arantes Paulo, 2016). Em contrapartida, a força política do parlamento ganha peso no balanço da governança orçamentária, sendo central uma análise mais aprofundada sobre os elementos envolvidos na destinação e execução das emendas parlamentares.

A flexibilidade gradualmente alcançada para a execução das despesas primárias, limitada pela impositividade das emendas parlamentares, foi acompanhada por mecanismos de proteção e blindagem das despesas financeiras. A questão fiscal ganha centralidade na agenda política, mas preservando de cortes, ou de qualquer regulação estrita quanto ao teto, o gasto financeiro. A fragilidade do planejamento, por seu turno, reforça esses movimentos, tanto porque diminui as amarrações prévias das despesas junto a um projeto de médio prazo, ampliando a discricionariedade política das decisões alocativas, quanto porque abre espaço para a lógica fiscalista do controle de caixa comandar o orçamento, permitindo que este, por sua vez, imponha limites ao planejamento como função estratégica do processo de governar.

De todo modo, ao longo de 25 anos, a agenda da reforma do aparelho do Estado apresentou alguns avanços do ponto de vista orçamentário. A agenda, no entanto, também por conta da própria dinâmica do arranjo de governança orçamentária, ainda não se realizou completamente. Em 2019, 90,4% das despesas orçamentárias primárias líquidas (excluídas as transferências) eram obrigatórias, restando apenas 9,6% de discricionárias. Na LOA 2020, o valor das despesas discricionárias representa apenas 8,2% do total das despesas primárias líquidas, indicando um nível de engessamento do orçamento que gera preocupação aos vários grupos de atores envolvidos no jogo orçamentário, seja do ponto de vista dos guardiões do equilíbrio fiscal, seja do ponto de vista dos executores das políticas públicas (Couto e Cardoso Junior, 2018).

Assim, os 25 anos da reforma do aparelho do Estado confirmam um processo de fragilização do planejamento, substituído por uma pauta de governança pública, com ênfase em gestão fiscal e controle sobre os gastos primários. Ademais, há uma nova onda de flexibilização da gestão orçamentária, com proteção simultânea do gasto financeiro. Essa agenda atual, que remete aos desafios presentes na área, será discutida na próxima seção.

5 NOVO REGIME FISCAL E REFORMA ORÇAMENTÁRIA: RECUOS E AVANÇOS NA FLEXIBILIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A flexibilização para baixo da execução das despesas primárias, com garantias de gastos direcionados pelo Poder Legislativo, de um lado, e a fragilização do planejamento, de outro, se encontram com uma nova agenda de governança pública, lançada no final da segunda década dos anos 2000. A EC nº 95, de dezembro de 2016, é um marco nessa trajetória, que se complementa com novas propostas de ECs patrocinadas pelo governo Bolsonaro em 2019, as quais representam maior flexibilização da gestão orçamentária, com possibilidade de compensação dos mínimos constitucionais entre as áreas de saúde e educação e determina a extinção de vários fundos públicos com receitas vinculadas (conforme a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 187). Além disso, a PEC nº 188 retira da Constituição a obrigatoriedade do PPA, o qual, como dito anteriormente, é substituído por uma agenda de governança pública (conforme a PEC nº 188), o que representa mais uma onda de fragilização da função planejamento governamental.

A EC nº 95 instituiu na Constituição um novo regime fiscal para os vinte anos seguintes, limitando os gastos primários pela base de 2016, corrigidos pela inflação. Preserva, primeiramente, as despesas financeiras de qualquer limite superior. Em segundo lugar, não faz qualquer diferenciação entre as despesas primárias, por área ou tipo de despesas, como investimento ou despesa corrente, por exemplo. Nessa linha, enrijece o orçamento, cria limites para a decisão alocativa, mas apenas no que se refere às despesas primárias, indistintamente.

Da mesma forma, a emenda enquadra o planejamento na discussão da priorização das despesas primárias, moldando seus mecanismos para a decisão sobre o que cortar diante da limitação concreta do crescimento das despesas pela inflação, muitas vezes insuficiente diante do crescimento vegetativo esperado para algumas linhas orçamentárias. A perspectiva de planejamento para a ativação de uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, com mecanismos que incidam no processo alocativo a partir de um conjunto articulado de ações, é substituída pela agenda de governança pública, sendo, de fato, abandonada.

Em paralelo a essa maior rigidez das despesas primárias e enquadramento do planejamento, o Executivo, provocado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apresenta uma agenda de governança pública, que, em alguma medida, procura compensar o movimento anterior. Com base em princípios frágeis e imprecisão conceitual, busca fortalecer a coordenação da ação do governo e o planejamento de longo prazo, mas nada disso vai se refletir por meio de uma conexão coerente com o PPA, e menos ainda com o orçamento.

Em 22 de novembro de 2017, o governo do presidente Michel Temer publicou o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O instrumento estabelece princípios, diretrizes e mecanismos da governança pública e institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG), para assessorar o presidente da República. Na mesma linha, o governo federal apresenta ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017, que segue a mesma lógica do decreto, buscando ampliar seu alcance para além do Poder Executivo federal. Pretendia alcançar, em caso de ausência de legislação específica, o Poder Legislativo federal, o Poder Judiciário federal, o TCU, o Ministério Público da União, a Defensoria Pública da União e os demais entes federativos. Ademais, reproduz os mesmos princípios, diretrizes e mecanismos previstos no Decreto nº 9.203/2017.

Esses instrumentos definiam governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, art. 2º, inciso I).

Conforme Cavalcante e Pires (2018, p. 5),

a disseminação e a utilização de alguns conceitos e formas de abordar o tema da governança – em especial a perspectiva prescritivo-formal e suas associações com as funções de controle – têm provocado confusões, simplificado realidades complexas e assimétricas existentes no setor público e gerado recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro.

O PL estabelece onze diretrizes da governança pública, das quais se destacam: *i)* a gestão direcionada para resultados; *ii)* o monitoramento do desempenho e a

avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; *iii*) a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção; *iv*) a avaliação de propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e concessão de incentivos fiscais; *v*) a aferição, sempre que possível, de seus custos e benefícios; e *vi*) a manutenção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, entre outras (art. 4º). Os mecanismos para o exercício da governança pública seriam a liderança, a estratégia e o controle (art. 5º), ou seja, nenhuma palavra sobre planejamento, articulação ou coordenação governamental.

A principal novidade do PL está na tentativa de regulamentação do art. 174 da Constituição Federal, que, no seu parágrafo primeiro, determina que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Brasil, 1988). O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, segundo o PL, será composto pelos seguintes instrumentos: a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o PPA da União. Fica definido, ainda, que esse planejamento terá que implantar mecanismos de acompanhamento, por parte da sociedade civil, e promover mecanismos de transparência da ação governamental.

De início, cabe destacar a relevância de iniciativas governamentais no sentido de aprimorar ou fazer avançar as estruturas de governança pública no âmbito do Estado nacional. Cabe lembrar, entretanto, que iniciativas como essa vêm sendo tentadas no Brasil desde a década de 1990. No âmbito da elaboração de estratégias nacionais de longo prazo, sem considerar os PPAs produzidos desde então, registram-se, a título de exemplos, as listadas a seguir.

- O Projeto Brasil 2020, documento elaborado em 1998 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
- O Projeto Brasil em Três Tempos (2007, 2015 e 2022), documento elaborado em 2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR).
- A Agenda Nacional de Desenvolvimento, documento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 2005, posteriormente desdobrado no documento Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, também pelo CDES em 2006.
- O Projeto Brasil 2022, documento elaborado pela SAE/PR em 2010.

A menção a essas experiências não se destina a minimizar a iniciativa proposta pelo PL nº 9.163/2017, mas tão somente chamar atenção para o fato de que

todas elas tiveram pouca relevância prática na orientação estratégica, tática ou operacional dos diversos governos que as instituíram. Isso significa dizer que o problema de aderência dessas experiências talvez não esteja na ausência de preocupação institucional (e de iniciativas governamentais concretas) na direção de mais regramentos formais a balizar melhores estruturas de governança pública, planejamento, gestão e controle no país, mas, sim, na insuficiência de três elementos centrais: *i*) uma compreensão mais ampla acerca da natureza e das dimensões dos problemas que se quer combater; *ii*) processos de construção das capacidades institucionais e organizacionais necessárias ao desenvolvimento e implementação dessas atividades na administração pública federal; e *iii*) insuficiência de centralidade política e institucional das referidas iniciativas.

Uma compreensão mais ampla acerca da natureza e das dimensões dos problemas que se quer combater é um aspecto que busca enfatizar a indispensabilidade da função planejamento como atividade estratégica permanente em âmbito governamental, única capaz de produzir, de modo sistêmico e descolado das premências do cotidiano – vale dizer, da gestão –, reflexões críticas e diretrizes críveis de ação política orientada a determinados fins, tendo por substrato a multiplicidade de temas e a complexidade de situações na contemporaneidade.

Processos de construção das capacidades institucionais e organizacionais necessárias ao desenvolvimento e à implementação das estruturas de governança pública, planejamento, gestão e controle na administração federal é um aspecto que procura destacar o fato de que apenas dinâmicas de aperfeiçoamentos institucionais de médio e longo prazos, necessariamente contínuos, coletivos e cumulativos, orientados por princípios e diretrizes republicanos e democráticos no sentido da profissionalização e racionalização das funções públicas, são capazes de engendrar melhorias substantivas de desempenho estatal. Algo, portanto, muito diverso e distante das costumeiras soluções *ad hoc* ou dos famosos choques de gestão, ainda mais quando contaminados por visões intrinsecamente negativas e reducionistas acerca do peso e do papel que os Estados nacionais devem ocupar na atual quadra histórica de desenvolvimento e conflito em âmbito global.

Por fim, a recorrente insuficiência de centralidade política e institucional das iniciativas listadas anteriormente é, com frequência, a principal fonte de esvaziamento estratégico, tático ou operacional delas mesmas, implicando perda ou ausência de aderência prática das referidas normatizações relativamente aos macroprocessos de governo ou mesmo aos procedimentos técnicos e burocráticos cotidianos da gestão.

Voltando, portanto, ao PL nº 9.163/2017, é evidente que questões como liderança, estratégia e controle burocrático do Estado são elementos importantes para os fins e os meios da boa governança pública. Trata-se, porém, de uma

visão restrita e majoritariamente tecnocrática do problema, como se o processo de governar não fosse eminentemente político (tanto nas relações internas ao Estado quanto nas relações Estado-sociedade). A ênfase sobre aspectos técnicos e burocráticos da governança fica clara quando se nota que os objetivos dessa abordagem recaem sobre a gestão de riscos, o monitoramento e o controle das políticas públicas, negligenciando aspectos políticos como os da legitimidade, representatividade e responsividade da ação pública. Desse modo, para que a prestação de serviços seja aprimorada e para que as políticas públicas se tornem mais efetivas, são necessários processos de construção de capacidades de ação dos entes governamentais (por exemplo, mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais e, sobretudo, inovação e coordenação estratégica de governo).

Assim, percebe-se um esvaziamento do conteúdo estratégico, de natureza política, do planejamento. Já sem espaço na proposta original da reforma do aparelho do Estado, passados 25 anos, ainda que tenha sido a partir dessa função – e não apenas do PPA – que foram promovidas algumas mudanças no orçamento, o planejamento é novamente desconsiderado. A flexibilização das possibilidades de execução orçamentária converge com a desarticulação do planejamento, mas encontra resistência no Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, houve reação do Congresso Nacional, por um lado aprovando o novo regime fiscal e por outro trabalhando para exercer um papel de definidor de prioridades no orçamento público. A EC nº 100, de 2019, estendeu a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada, o que até então atingia apenas as emendas individuais dos parlamentares. Aos 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior destinados às emendas individuais, agora se somam mais 1% da RCL para as emendas de bancada de destinação exclusiva dos parlamentares e execução obrigatória do Executivo.

O lance seguinte coube ao Executivo. No final de 2019, o governo apresentou três PECs, cujos conteúdos já vinham sendo anunciados exaustivamente pelo governo Bolsonaro e a grande mídia. As PECs nºs 186, 187 e 188, todas de dezembro de 2019, tratam de vários temas afetos ao orçamento, no sentido de ampliar a flexibilização do processo alocativo, anunciando a desvinculação de determinadas receitas a despesas específicas, desindexação de despesas, principalmente em referência ao salário mínimo e desobrigação de despesas constitucionalmente estabelecidas – daí a alcunha de PECs 3D.

A PEC nº 186, dita emergencial, dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Após a aprovação da reforma da Previdência Social, o governo investiu sobre os gastos com

pessoal, terceira maior linha de despesas correntes obrigatórias, atrás dos gastos com juros sobre o refinanciamento da dívida pública. A proposta incorporada na PEC prevê a possibilidade de redução de até 25% dos salários dos servidores públicos, com redução proporcional da jornada de trabalho.

A PEC nº 187, apelidada PEC dos fundos públicos, em essência, extingue fundos públicos infraconstitucionais, desvinculando a aplicação das receitas ligadas a eles. De imediato, haveria a desvinculação de R\$ 219 bilhões, referente ao *superavit* financeiro acumulado desses fundos, e parte dessas receitas “poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem à reconstrução nacional” (Brasil, 2019a). Os fundos poderiam ser recriados por meio de lei complementar no intervalo de dois anos, período durante o qual as receitas antes destinadas ao seu financiamento devem ser destinadas à amortização da dívida pública do respectivo ente. Novamente, observa-se uma tentativa de flexibilização via desvinculação das despesas primárias em paralelo a uma proteção cuidadosa das despesas financeiras.

Por fim, a PEC nº 188 completa e amarra o pacote de desobrigação do orçamento. A exposição de motivos é bastante reveladora da intenção do governo.

Esta PEC desindexa, desobriga e desvincula, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Entre as medidas temos: *i)* mínimo conjunto de saúde e educação; *ii)* redução da parcela [do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público] PIS/Pasep destinada ao [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] BNDES para 14%; *iii)* desindexação do reajuste de emenda parlamentares; *iv)* supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e *v)* extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (Brasil, 2019b).

A PEC nº 188 subordina os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal, a um suposto direito ao equilíbrio fiscal intergeracional, uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais ao condicioná-los a um conceito, teórica e empiricamente, questionável.⁷

A junção do cálculo dos mínimos constitucionais de saúde e educação torna possível a compensação de gastos entre uma área e outra. Entes cujas despesas em

7. Em primeiro lugar, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis autoimpostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexecutáveis na prática e inadequadas teoricamente. Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político. Em segundo lugar, a razão para nosso pessimismo está ligada ao fato de já estar em curso no Brasil, mormente desde as primeiras ECs pós-1988, um processo lento, gradual e seguro de privatização das finanças públicas federais, que se manifesta por meio da financeirização da dívida pública federal e de sua gestão pelas autoridades monetária (Banco Central do Brasil) e fiscal (STN) do país.

saúde ou educação ultrapassam o mínimo estabelecido acabam sendo desobrigados de cumprir o mínimo estabelecido para outra área. Para completar, a proposta do governo também extingue o PPA, sem substituí-lo por qualquer outro instrumento de planejamento de médio e longo prazo. Isso provocaria uma reforma significativa no processo orçamentário, com as LDOs orientando os orçamentos de maneira exclusiva, fazendo-os com que passassem a ser plurianuais.

Embora tal medida possa significar um avanço no caminho da plurianualização da lei orçamentária, isso não substitui a necessidade de que os orçamentos sejam orientados por instrumentos de planejamento que indiquem objetivos, diretrizes e metas que componham uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo para o país. Da mesma forma, há dúvidas quanto ao processo legislativo e a uma maior amarração que um orçamento plurianual pode representar para um governo entrante. Qual espaço de despesas terão os futuros governos ou as futuras legislaturas para orientação do orçamento, de acordo com as prioridades chanceladas pelas urnas?

Nesses termos, a agenda atualmente em marcha, 25 anos após o documento seminal da reforma do aparelho do Estado, para o planejamento e o orçamento, reforça sua intenção inicial: flexibilização da gestão orçamentária e fragilização do planejamento. Ao longo desse período, o que teve maior avanço, no entanto, foi a proteção ou blindagem dos gastos financeiros dentro do OGU.

6 CONCLUSÃO

Cumprir destacar que desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), sobretudo com o advento da LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e da EC nº 95/2016, vem-se cristalizando no Brasil um lento – porém contínuo – processo de institucionalização da gestão orçamentária de cunho fiscalista. Isso transmite ao mercado financeiro e aos demais agentes privados, nacionais e estrangeiros, a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização da riqueza (Braga, 1993; 1997).

Além disso, sendo a manutenção da estabilização monetária a função objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de se estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento

central do processo de planejamento governamental no país. Em direção contrária, o que se coloca na agenda atual é a extinção do PPA.

Não obstante, está claro que entre 2000 e 2014 houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas que estimularam também inovações no processo orçamentário. As iniciativas que representaram flexibilização da execução do gasto orçamentário, no entanto, foram acompanhadas também da blindagem do gasto financeiro e da imposição de limitações às despesas primárias, com desvinculações e desobrigações.

Em síntese, desde o PDRAE, instaura-se um processo gradativo por meio do qual um movimento de quatro passos pode ser observado nas formas de organização e destinação/apropriação do fundo público no Brasil, que desconfiguram o arranjo de governança orçamentária previsto na Constituição de 1988.

Primeiro, a fragilização do planejamento, que já havia sido, em grande medida, desconsiderado na proposta inicial do PDRAE. Em segundo lugar, uma flexibilização limitada – e apenas dentro dos limites impostos às despesas primárias – da execução orçamentária, em particular na simplificação e agregação do orçamento e na flexibilização das transferências e da contabilidade com o PAC, facilitando a execução da despesa. Terceiro, como resposta, houve um movimento de blindagem – sem limite superior – do gasto financeiro, elevado à prioridade máxima e subordinando os demais direitos constitucionais – conforme a EC nº 95 e a PEC nº 188, proposta pelo governo Bolsonaro, não sem antes o próprio Legislativo garantir a impositividade dos gastos que ele próprio destina. Por fim, a agenda atual impõe nova tentativa de “desamarrar” o orçamento tanto do planejamento como das suas despesas obrigatórias e mínimos constitucionais. Em seu lugar, oferecem-se frágeis mecanismos de liderança, estratégia e controle, com foco especial em gestão de riscos, elementos ilustrados na agenda de governança pública.

Nessa linha, é possível afirmar que as ideias promovidas pelo PDRAE para o planejamento, e em especial para o orçamento, se intensificaram com o passar de um quarto de século. A flexibilização da execução do orçamento é ampliada também para alcançar maior flexibilidade na elaboração da peça orçamentária, particularmente sobre as despesas primárias, dada a supremacia do gasto financeiro. Na intermediação desse processo, e ocupando lugar cada vez mais central, o Poder Legislativo se ocupou de garantir uma margem para definição de suas prioridades, diminuindo o espaço do Poder Executivo.

Na perspectiva de diminuir as amarras – vinculações e obrigações – do orçamento, o planejamento também perde força, formando um movimento coerente porém perverso. O horizonte da visão do Estado, com isso, se reduz. Não apenas a indução colocada sobre o processo orçamentário, também a utilização mais intensiva das fontes

não orçamentárias de financiamento dos gastos públicos fica cerceada. Em verdade, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do planejamento estarão postos muito além do orçamento prévio disponível.

No que toca especificamente ao orçamento, é possível afirmar que a elevação do nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público avançou, ainda que de forma tímida. Por seu turno, os limites impostos pelo novo regime fiscal não conferem tratamento diferente ao gasto público, segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão. Ou seja, se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência. Caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco, na eficácia e na efetividade. Se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco, recair sobre a eficácia e a efetividade.

A proposta de extinção do PPA, no entanto, vai no sentido contrário. A positiva plurianualização do orçamento não substitui a importância da sistematização dos esforços de planejamento setorial, sua coordenação a partir da lógica de ativação de uma estratégia de desenvolvimento coerente, explorando transversalidades e multissetorialidades que o processo orçamentário, por si, não responde. Sem o PPA, que tem ainda um papel de mediação do planejamento de mais largo prazo com os instrumentos orçamentários de curto prazo, o orçamento estaria limitado por uma lógica meramente fiscal e contábil, vale dizer, insuficiente para operar num sistema econômico hipercomplexo e dinâmico como o atual.

Por isso, urge um trabalho de reconexão do gasto financeiro a projetos de inversão real, o único caminho para um Estado complexo e uma economia dinâmica como a brasileira se livrarem das amarras teóricas anacrônicas e das regras fiscais esterilizadoras que castram o potencial produtivo e inventivo dos agentes e atores sociais relevantes ainda presentes na realidade nacional.

Essa é, pois, a agenda que ainda persiste para os temas de planejamento e orçamento após 25 anos do anúncio da reforma do aparelho do Estado.

REFERÊNCIAS

ARANTES PAULO, L. F. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRAGA, J. C. de S. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia e Sociedade**, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. **Projeto de Lei nº 9.163, de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera os arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019b.

CARDOSO JUNIOR, 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 JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018.

COUTO, L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Governança orçamentária**: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19).

COUTO, L.; MAGALHÃES, A. **Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal**. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

_____. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do “Brasil em Ação” e “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de Á. (Org.). **Coordenação governamental: conceitos e funcionamento do núcleo de governo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, n. 40, ago. 1998.

PARES, A. C. G.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, 2002.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

SILVEIRA, J. P. A experiência de implantação do PPA: avanços e desafios. *In*: NASSUNO, M.; KAMADA, P. H. (Org.). **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seges, 2002.

TOLLINI, H. A melhoria da qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: a reforma orçamentária. *In*: NASSUNO, M.; KAMADA, P. H. (Org.). **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seges, 2002.

VENTURA, O. O jogo do orçamento. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVELINO, D. P. de. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós-CF-1988. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, n. 9, 2019.

CARDOSO JUNIOR, J.; SANTOS, E. 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. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. São Paulo: Editora FGV, 2013.

GIMENE, M. Construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson, 2004.

