

## APRESENTAÇÃO — O PLANO NA PRÁTICA: EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NOS NÍVEIS SUBNACIONAIS E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL<sup>1</sup>

Leandro Freitas Couto<sup>2</sup>  
José Celso Cardoso Junior<sup>3</sup>

O Brasil tem assistido, nos últimos anos, a um processo de fragilização de organizações, processos e instrumentos de planejamento governamental no nível federal. Ainda em 2019, o governo Bolsonaro apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para a retirada do Plano Plurianual (PPA) do quadro constitucional, um ato bastante simbólico do esvaziamento das funções de planejamento no Poder Executivo. Após a extinção do Ministério do Planejamento, com a criação do superministério da Economia, no início da sua gestão, o que havia sobrado de estrutura institucional da antiga Secretaria de Planejamento foi incorporado à Secretaria de Orçamento Federal, como uma subsecretaria do PPA.

A fragilização do planejamento no Poder Executivo é convergente com outro movimento que marca destacadamente o atual regime de governança orçamentária no Brasil, que é a ascensão do Poder Legislativo como definidor de prioridades no orçamento público. Não apenas as emendas impositivas se consolidaram, como as transferências especiais facilitaram a sua execução, no que ficou conhecido como “emendas pix”. Assim, no governo Bolsonaro, as emendas de relator (RP 9) ganharam uma dimensão três a quatro vezes maior que o verificado em governos anteriores, desde o primeiro governo Lula (Faria, 2022).

Dessa maneira, a retomada do protagonismo do Poder Executivo na definição de agendas, desenho e implementação de políticas públicas passará, necessariamente, pelo resgate da função planejamento e pela revisão do processo orçamentário. O atual regime de governança orçamentária institucionalizado a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a chamada Emenda do Teto de Gastos, no qual se denota instabilidade das regras e práticas que regulam o orçamento público, pode estar dando lugar a um novo arranjo, o que abre a possibilidade para reposicionamento desses processos.

Nesses termos, fortalecer a institucionalidade do planejamento governamental e recuperar funcionalidades do seu principal instrumento de médio prazo, retomando seu papel na orientação das decisões alocativas, parece ser um caminho mais sólido. Para tanto, as capacidades estatais já instaladas, bem como novas que precisem ser criadas, terão que ser ativadas politicamente (Centeno, Kohli e Yashar, 2017).

Diante disso, esta edição especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) sobre planejamento e orçamento nos níveis subnacionais se apresenta com um duplo propósito. Em primeiro lugar, resgatar o esforço de pesquisa do Ipea na compreensão das experiências subnacionais em

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34apresenta>

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

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

planejamento e orçamento, esticando o olhar para alcançar também algumas experiências municipais e casos que destaquem as conexões com o processo orçamentário. Nessa linha, há aqui convergências com a experiência do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Ilpes/CEPAL), parceiro deste projeto, que mantém um observatório regional de planejamento para o desenvolvimento na América Latina e Caribe.

Em segundo lugar, observar quais funcionalidades de estados e municípios têm relacionado ao PPA, identificando elementos que, de um lado, demonstrem a utilidade do instrumento para os arranjos de planejamento, orçamento e gestão e, de outro, inspirem ou reforcem apostas que possam vir a ser feitas no plano federal. A lacuna na regulamentação específica sobre o plano, que viria a ser definida numa nova lei de finanças prevista na Constituição de 1988, deixa margem para experimentalismos institucionais nos diferentes níveis da Federação com relação ao instrumento. Ainda que o PPA seja um instrumento meramente formal para muitos entes, alguns casos, mesmo selecionados de forma aleatória, podem revelar aspectos úteis para a experiência federal e refutar a tese da disfuncionalidade do plano para a administração pública, evitando com isso que seja excluído do marco constitucional.

No próprio governo federal, o PPA foi assumindo funcionalidades diferentes ao longo dos anos. Até 2000, os primeiros PPAs feitos pós-Constituição tiveram apenas um caráter formal, mais próximo de uma carta de intenções com um rol de projetos sem conexão com o orçamento. Já o PPA 2000-2003 assumiu um papel central de gestão de prioridades, informado pela experiência anterior de gestão do Brasil em Ação. No período seguinte (PPA 2004-2007), o plano ganhou destaque como mecanismo de participação social e gestão territorial, tendo perdido a função de gestão de prioridades, estas deslocadas para outros arranjos, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007 e, posteriormente, o Minha Casa Minha Vida, entre outros exemplos, já no âmbito do PPA 2008-2011. Nesse curso, o PPA assumiu diferentes roupagens metodológicas, as quais devem ser avaliadas a partir das funções politicamente a ele delegadas (Couto e Cardoso Junior, 2020).

No curso deste boletim, o conjunto de artigos destaca alguns elementos a partir das experiências subnacionais relacionadas às diferentes funções que o PPA tem assumido nas distintas realidades da administração pública nacional. Quanto aos arranjos institucionais, a articulação entre instrumentos e processos de planejamento e orçamento, considerando planos de longo prazo, plano plurianual e a elaboração e gestão do orçamento, bem como a construção de capacidades técnico-burocráticas na área são temas em destaque. Do ponto de vista das funções assumidas pelo PPA, o conjunto de textos destaca os temas da participação social, coordenação intragovernamental e articulação federativa, enfatizando ainda a perspectiva regional/territorial do planejamento.

Desse modo, para além desta apresentação, este boletim foi organizado em duas partes, em que os artigos foram agrupados dialogando com as perspectivas aqui expostas. O primeiro conjunto, com seis textos, explora arranjos institucionais e inovações no processo de planejamento, discutindo metodologias, relação entre os instrumentos e capacidades estatais envolvidas e necessárias para ativação das potencialidades do PPA nos níveis subnacionais. O segundo bloco traz quatro artigos que versam sobre duas funções associadas ao plano nos casos apresentados, em diálogo constante com experiências também testadas no governo federal, de participação social e regionalização.

O primeiro artigo, de autoria de Márcio Bastos Medeiros, recupera a experiência de elaboração e gestão do PPA 2016-2019 no estado do Espírito Santo, reforçando sua articulação com outros instrumentos de planejamento e gestão governamental, em especial os planos estratégicos de longo prazo, construídos com envolvimento de setores da sociedade capixaba. Outro elemento importante do arranjo institucional construído na experiência do Espírito Santo foi a aproximação entre o PPA e o escritório de projetos que fazia a gestão estratégica dos projetos prioritários. Ainda que a gestão do plano não tenha apropriado a gestão de prioridades, as articulações institucionais construídas parecem ter reforçado mutuamente as duas funções.

No segundo artigo do primeiro bloco, Roberto Santos Matos, Maria Juliana de Souza Alves, Marco Aurélio de Sousa Martins e Raphael Ferreira Vidal trazem o caso do PPA 2020-2023 do estado do Maranhão e seu efeito transbordamento no sistema de planejamento estadual. Na contramão da fragilização do instrumento no nível federal, o estado buscou trazer inovações que fortaleceram a cultura do planejamento no estado, com a valorização do uso de evidências, transparência e participação, e que transbordaram para as administrações municipais. O fortalecimento institucional do planejamento estadual fortaleceu seu papel para o diálogo com os municípios, com possíveis desdobramentos para a gestão pública municipal, o que acarretaria a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos maranhenses. Essas práticas, vale dizer, ganharam reconhecimento de boas práticas relacionadas à Agenda 2030 de implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Na mesma linha, o artigo de Jussara Jacintho e Arthur Barbosa vai explorar as complementaridades e sobreposições entre os processos de elaboração e gestão do plano estratégico de governo do estado de Sergipe para a gestão 2019-2022 e do PPA para o período 2020-2023. Os autores apontam a importância da criação de um arranjo organizacional capaz de coordenar os dois processos de forma mais integrada e, a partir daí, também a busca pela integração dos procedimentos de gestão dos dois instrumentos. A concorrência entre diferentes instrumentos de planejamento pode gerar duplicação de esforços e desperdícios de recursos públicos. Resta em aberto o questionamento das motivações que levam ao deslocamento do planejamento estratégico governamental para estruturas e processos paralelos ao PPA, o que parece ser replicado em outras experiências, inclusive na escala federal.

O artigo de Rafael Abreu, Suellem Henriques e Nathalia Laquini traz uma leitura a respeito dos avanços e desafios que ainda persistem para o PPA do estado do Rio de Janeiro. O distanciamento da gestão do plano em relação ao centro do governo remete o instrumento de médio prazo do planejamento a uma função assessoria, que, diante da estabilidade política que o estado atravessou nas últimas gestões, não conseguiu desempenhar funções relevantes. Em contrapartida, buscou-se reforçar as relações do órgão central de planejamento com as contrapartes setoriais, reforçando o caráter técnico do planejamento em contraposição ao seu componente político. A partir daí, são estruturadas apostas para o próximo ciclo, envolvendo elementos técnicos importantes, na ausência dos direcionamentos políticos.

Na sequência, Lazaro Borges, Anna Karolina Monteiro, Alessandro Arruda e Fernando Thiago apresentam estudo de caso do estado do Mato Grosso do Sul, a respeito da repercussão dos créditos adicionais ao orçamento sobre o planejamento estadual. Apesar de os números gerais serem coerentes, escondem uma importante desigualdade setorial, em que classificações funcionais específicas tiveram imprecisões relevantes na orçamentação, o que pode denotar fragilidades no planejamento setorial.

O primeiro bloco se encerra com artigo de Luciana Papi, Guilherme Horstmann e Pablo Ziolkowski Padilha, com um olhar sobre a institucionalidade dos planos plurianuais na região metropolitana de Porto Alegre. Em síntese, os autores apontam os avanços alcançados na institucionalização do PPA nos municípios envolvidos, bem como as lacunas ainda observáveis considerando as capacidades burocráticas e administrativas necessárias. Em destaque, reforçam o papel do governo federal no estímulo e na capacitação à elaboração e implementação de PPAs que induzam o desenvolvimento no nível local, bem como salientem a perspectiva de articulação federativa para o fortalecimento da função planejamento em escala nacional.

O segundo bloco de artigos foca em participação social e regionalização a partir do PPA. Em diálogo direto com o artigo anterior, o bloco é aberto por uma reflexão sobre a constituição de um sistema nacional de planejamento e orçamento com base nos ensinamentos da experiência de implementação do Orçamento Participativo de Porto Alegre. De autoria de Álvaro Magalhães, a análise considera alguns elementos comuns que deveriam articular esse sistema: o caráter estratégico do planejamento e orçamento; a construção de metodologias propícias à participação cidadã e pactuação de resultados; a necessária coordenação horizontal de governo; a integração com diretrizes de longo prazo, planos setoriais e projetos em múltiplas escalas; e os desafios colocados à coordenação vertical ou interfederativa.

O segundo artigo, de Daniel Pitangueira de Avelino, faz uma análise partindo do nível federal para os governos estaduais, focada nas experiências de promoção de participação social nos PPAs de estados selecionados. Recuperando pesquisa anterior sobre o tema realizada pelo Ipea, o artigo analisa se nos estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará as mais destacadas estratégias de participação identificadas em 2014 persistiram até o PPA vigente para o período 2020-2023. Vale destacar a associação identificada pelo autor nos casos de maior sucesso e consolidação das experiências de participação social com o componente territorial na elaboração dos seus planos, participativos e regionalizados, casos de Bahia e Ceará.

Na mesma linha, a regionalização é tema do artigo de Pedro Marin e Mariana Almeida, que destaca o orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais, com reflexões propostas a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. Segundo os autores, a experiência de São Paulo indica que a classificação geográfica das despesas, uma etapa inicial do processo de territorialização do planejamento, pode ser importante não apenas para aumentar a transparência e a participação cidadã no orçamento mas também para que os tomadores de decisão nos municípios possam desenvolver melhores estratégias de alocação de recursos, permitindo que as regiões mais vulneráveis sejam privilegiadas na destinação de investimentos e serviços públicos. A regionalização também tem potencial de servir como plataforma para integração e cooperação entre políticas públicas sob responsabilidade de secretarias diferentes, ampliando a efetividade da ação pública.

Por fim, fecha o bloco o artigo de Luciana Papi, Guilherme Horstmann e Pablo Ziolkowski Padilha sobre participação e intersectorialidade na elaboração do PPA municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul. Os autores recuperam a tradição participativa no planejamento do município, mas indicam que no último ciclo a participação dos atores setoriais e sociais no processo de elaboração do plano teve um viés apenas consultivo, tanto por parte da população quanto das burocracias, referendando o programa de governo eleito. O texto reforça, portanto, a necessidade

de fortalecimento da cultura de planejamento para a consolidação de práticas participativas ao longo de todo o ciclo do PPA.

Dialogando com os temas levantados nos artigos apresentados neste Bapi, fechando a publicação temos uma nota propositiva para a estruturação de um sistema de planejamento e coordenação. Embora escrita ao calor do processo de transição governamental vivenciado no Brasil entre os meses de novembro e dezembro de 2022, a nota propõe um redesenho da estrutura organizacional do setor, na alçada da Presidência da República, que efetive várias funções remetidas ao núcleo de governo, agregando a direcionalidade e o dinamismo essencial às atividades de planejamento. Para tanto, são consideradas essenciais a centralidade política, a articulação e coordenação, a temporalidade e direcionalidade, a participação social, a dimensão territorial, a integração entre planejamento e orçamento e a necessidade de promoção de transformação das realidades vigentes, razão de ser, ao fim e ao cabo, da função de planejamento governamental. Hoje sabemos que essa proposta não foi integralmente incorporada ao redesenho ministerial inicial do terceiro mandato de Lula da Silva, mas igualmente sabemos que partes dela foram absorvidas na configuração do novo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Ademais, queremos crer que ao menos o espírito geral de nossa proposta para a criação de um ministério exclusivo a cuidar dos temas da gestão pública e da agenda mais ampla e transversalmente estruturante da transformação do Estado tenha também sido de alguma forma contemplada pelo novo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Assim, espera-se renovar os debates acerca dos arranjos institucionais necessários para resgatar, aprofundar e consolidar as funções essenciais do planejamento, em especial aquelas que devem ser acionadas a partir da articulação dos planos com o orçamento. O olhar lançado às estruturas e aos processos envolvendo planejamento e orçamentação dos entes subnacionais não apenas identificou experiências exitosas na utilização do PPA, como apontou esforços depreendidos para sua valorização, os quais, em especial, enfatizam a necessidade de compreensão do planejamento e do orçamento a partir da promoção federal, num processo de articulação federativa, para que superem o formalismo e se convertam em instrumentos para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Esta edição temática do Bapi cumpre, portanto, esse papel. Boa leitura.

## REFERÊNCIAS

- CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. (Ed.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 1-32.
- COUTO, L. E.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549).
- FARIA, R. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. São Paulo: SciELO Preprints, 2022. Disponível em: <<https://repository.scielo20.org/index.php/scielo/preprint/view/4875>>.

