

LIVRO

2

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

# PPA 2012-2015

## EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA

**Organizadores**

José Celso Cardoso Jr.  
Eugênio A. Vilela dos Santos



No momento em que o Ipea completa e comemora os seus 50 anos de existência, nada mais emblemático para todos nós que dar materialidade e significado a esta coleção coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Recheada de estudos e proposições de colegas do próprio Ipea, servidores públicos vinculados a inúmeras organizações, acadêmicos e pesquisadores nacionais e estrangeiros, sem dúvida se trata de uma coleção que nasce e crescerá sob influência da pluralidade e da diversidade que estão na raiz de nossa instituição.

Entre tantos significados, a coleção *Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo* vem a público em momento mais que oportuno. Do ponto de vista do Ipea, sendo um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo, goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

Por sua vez, do ponto de vista do pensamento estratégico nacional, dos problemas ainda por serem enfrentados no campo do planejamento governamental, e do ponto de vista do sentido mais geral do desenvolvimento brasileiro, a que farão referência os títulos desta importante coleção, podemos dizer que ela encarna e resume os dilemas e os desafios de nossa época.

Em poucas palavras, fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões: *i)* inserção internacional soberana; *ii)* macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii)* infraestrutura econômica, social e urbana; *iv)* estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v)* sustentabilidade ambiental; *vi)* proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii)* fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Nesse sentido, dotado desse mais elevado espírito público, conclamamos os colegas ipeanos e a cidadania ativa do país a participarem deste empreendimento cívico, dando voz e concretude aos nossos reclamos mais profundos por um Brasil melhor.

LIVRO

2

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

# PPA 2012-2015

## EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA

**Organizadores**

José Celso Cardoso Jr.  
Eugênio A. Vilela dos Santos

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

LIVRO

2

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

# PPA 2012-2015

## EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA

**Organizadores**

José Celso Cardoso Jr.  
Eugênio A. Vilela dos Santos

**ipea**

Brasília, 2015

---

PPA 2012 - 2015 : experimentalismo institucional e resistência burocrática / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015.  
308 p. : il., gráfs. color. – (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo ; Livro 2).

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-7811-243-1

1. Planos Plurianuais. 2. Planejamento Governamental. 3. Planejamento Estratégico. 4. Administração Pública. 5. Políticas Públicas. 6. Orçamento Nacional. 7. Brasil. I. Cardoso Jr., José Celso. II. Santos, Eugênio A. Vilela dos. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

---

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** .....7

**AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA**.....9

**INTRODUÇÃO** ..... 11

José Celso Cardoso Jr.

## **CAPÍTULO 1**

ESTADO, PLANEJAMENTO E DIREITO PÚBLICO

NO BRASIL CONTEMPORÂNEO ..... 19

Gilberto Bercovici

## **CAPÍTULO 2**

ESTADO, PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....37

Francisco Fonseca

## **CAPÍTULO 3**

AS INOVAÇÕES JURÍDICAS NO PPA 2012-2015.....69

Eugênio Santos

Otávio Ventura

Rafael Neto

## **CAPÍTULO 4**

A ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015 .....93

José Celso Cardoso Jr.

Anderson Rocha

Cláudio Navarro

Eugênio Santos

## **CAPÍTULO 5**

PPA, LDO E LOA: DISFUNÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO,

A GESTÃO, O ORÇAMENTO E O CONTROLE..... 115

Eugênio Santos

Otávio Ventura

Rafael Neto

## **CAPÍTULO 6**

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DO SISTEMA  
DE PLANEJAMENTO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL À LUZ  
DO CONTROLE EXTERNO .....135

Aritan Borges Maia

Patrícia Coimbra Souza Melo

## **CAPÍTULO 7**

O DESENVOLVIMENTO DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL  
E A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL .....161

Ronald da Silva Balbe

## **CAPÍTULO 8**

CONTROLE SOCIAL E TRANSVERSALIDADES: SINAIS DE PARTICIPAÇÃO  
NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO.....207

Daniel Pitangueira de Avelino

José Carlos dos Santos

## **CAPÍTULO 9**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTEÚDO ESTRATÉGICO  
NOS PPAS ESTADUAIS .....233

Lucas Alves Amaral

## **CAPÍTULO 10**

PPAS ESTADUAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA:  
PROCESSOS, CONTEÚDOS E MONITORAMENTO .....273

Ricardo Carneiro

**NOTAS BIOGRÁFICAS** .....305

## APRESENTAÇÃO

O planejamento governamental no Brasil tem conhecido, ao longo das últimas cinco décadas, um movimento pendular de retrocessos e avanços. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu diretrizes e determinações para o processo de planejamento que, passados 26 anos, continuam a demandar regulamentações. A consequência é que mudanças formais são tentadas de tempos em tempos, sem que se afirmem modos superiores de organizar este fundamental instrumento do processo de governar.

Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira se torna mais complexa, mais diferenciada, mais informada e mais dinâmica. Os interesses se multiplicam, as opções se ampliam, o consenso se torna mais tortuoso. O ambiente externo também se torna mais complexo, movendo-se a um ritmo mais rápido. As inovações de todos os tipos se aceleram, as mudanças sociais se fazem mais imprevisíveis, o tempo corre em velocidades diferentes para os diferentes atores. Tudo isso passa a demandar governos com capacidades e competências superiores, com os processos decisórios ganhando características novas e surpreendentes. Em tal contexto, o planejamento estratégico governamental tem de se mostrar com potência e sofisticação teórica, metodológica e operacional progressivamente superiores.

Essas são algumas das preocupações que orientam essa nova série de livros do Ipea, intitulada *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*, sobre o instigante, e sempre desafiador, tema do planejamento estratégico governamental. Neste volume 2, em especial, trata-se de apresentar o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 como parte de uma onda maior de experimentalismos institucionais em curso no país desde os princípios da década de 2000, bem como de discutir alguns constrangimentos de ordem política e burocrática à efetivação das respectivas mudanças, mormente no campo do planejamento governamental.

Mais à frente se verá que um dos próximos volumes da série trará discussões prospectivas acerca do PPA 2016-2019, tendo em vista algumas possibilidades concretas para a realização de novos exercícios de inovação institucional, considerando que algum tipo de transformação político-burocrática será necessário no âmbito da atual administração pública brasileira. Mas isso já é assunto para o próximo livro.

Desejo a todos(as) uma ótima leitura e reflexão!

Sergei Suarez Dillon Soares

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**



## AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA

Este livro é composto por dez trabalhos autorais, cujos conteúdos são de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a visão institucional das organizações às quais estão vinculados. Não obstante, são uma boa amostra do potencial analítico e interpretativo presente nestas instituições.

Por isso, em conjunto, os autores deste livro agradecem a todos os seus respectivos colegas que ajudaram, com críticas, comentários e sugestões, a devida finalização dos dez capítulos, além da introdução, tal qual vêm agora a público.

Os autores também agradecem, de modo muito especial, a maneira como a obra foi aceita pelas diversas instituições envolvidas. Sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e mesmo institucional, este livro deve ser lido não como ponto de chegada, mas sim como ponto de partida para novas reflexões e aperfeiçoamentos necessários aos desafios tecnopolíticos de nosso tempo.

Dessa maneira, ele é dedicado, em especial, aos colegas e servidores do Ipea; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); da Secretaria-Geral (SG) da Presidência da República (PR), assim como do Tribunal de Contas da União (TCU); da Controladoria-Geral da União (CGU); e das faculdades e universidades de origem de alguns dos autores.

Desejamos a todos(as) boa leitura e reflexão!

**Comitê Editorial**



## INTRODUÇÃO

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

Este livro, como também todos os demais desta série, intitulada *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*, identifica e mobiliza elementos para uma economia política do planejamento público brasileiro no século XXI. Esta tarefa, entretanto, apenas se faz possível com *inovação institucional* e certo tipo de *revolução administrativa* (temas que serão objeto de outros volumes desta série). Este volume 2 trata, basicamente, de alguns poucos (mas significativos!) exercícios de experimentalismo institucional e da correspondente resistência burocrática à inovação no seio da administração pública brasileira.

O Plano Plurianual (PPA) relativo ao quadriênio 2012-2015, como será visto neste livro, buscou inovar não apenas no redesenho de concepção geral do plano – suas categorias conceituais, seus atributos formais e a própria forma de estruturação geral do mesmo –, assim como tentou criar comandos mais simples, claros, diretos e flexíveis para a própria gestão e operacionalização das políticas públicas, isto feito por meio dos seus normativos tradicionais: a lei do PPA, o decreto de gestão e as portarias ministeriais específicas. Sem desconsiderar alguns problemas de ordem conceitual ou mesmo dificuldades intrínsecas no campo das relações inter e intrainstitucionais para fins de gestão e operacionalização prática e cotidiana das novas categorias organizativas do plano, este PPA buscou conferir maior peso à formulação estratégica dos agora chamados *programas temáticos*, fazendo com que estes explicitassem – por meio dos seus respectivos objetivos e metas (quantitativas e qualitativas) – os diversos compromissos setoriais e territoriais ou federativos do novo governo que então se iniciava.

Não obstante, foram poucas as inovações experimentais que conseguiram ganhar densidade institucional suficiente para se viabilizarem como novidades reais na condução dos processos de governo, típicos das políticas públicas em curso hoje no país. Isto, devido, sobretudo, à baixa centralidade institucional da função planejamento, de modo geral, e do PPA, em particular, dentro da ossatura institucional atual do governo federal brasileiro, bem como a outros fatores de peso, alguns dos quais tratados ao longo dos capítulos deste livro.

Por esses motivos é que se fala, aqui, em *experimentalismo institucional* e *resistência burocrática* como categorias úteis e necessárias à investigação das razões pelas quais determinadas tentativas de mudanças inovativas no seio da

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e coordenador desta coleção.

administração pública encontram obstáculos incrustados à sua efetivação, que apenas em pequena monta se podem atribuir a incompreensões conceituais ou a dificuldades práticas de assimilação de comandos e novas rotinas burocráticas derivadas das inovações sugeridas pelo novo PPA. Obstáculos estes, portanto, que se devem muito mais a resistências tipicamente burocráticas, sejam de ordem organizativa e/ou processual dos contextos de trabalho suscitados pela nova modelagem de planejamento, sejam de ordem cultural, isto é, ligadas à cultura organizacional arraigada de formas muito distintas nos diversos ministérios, secretarias e demais órgãos e instâncias governamentais no Brasil.

Tal como sugere Roberto Mangabeira Unger,

uma das teses emergentes durante a nossa discussão é que a democratização do acesso a essas práticas vanguardistas e experimentais não ocorrerá espontaneamente pela sua mera expansão horizontal e vegetativa. Só ocorrerá por ação do próprio Estado. Não, porém, por ação do Estado que existe, mas de um Estado ainda a construir. Um Estado que não esteja nas mãos do taylorismo e do fordismo. Um Estado que assimile, ele mesmo, esses métodos experimentais que ele quer ver disseminados na sociedade toda. (SAE, 2009, p. 203).

Em outras palavras: *experimentalismo institucional como método de governo*, única forma possível de se reinventar, na prática e cotidianamente, os modos de ser e de fazer da administração pública brasileira.

Isso porque, com o fracasso da agenda de reformas do Consenso de Washington em promover o desenvolvimento, o século XXI se iniciou sob um novo ciclo de ativismo estatal, mas agora sob a vigência das instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Muitas áreas de políticas públicas (social, infraestrutura, industrial etc.) começam a implementar programas e projetos transformadores de larga escala. No entanto, quais iniciativas estão sendo adotadas no âmbito da administração pública com vistas a dotar o aparelho administrativo do Estado das capacidades necessárias para os desafios que se colocam? É possível identificar um projeto ou uma nova plataforma de referência para as transformações em curso na administração pública brasileira, de caráter pós-gereencialista?<sup>2</sup>

No bojo da atual ausência ou precariedade de reflexão estratégica do governo sobre a natureza específica do Estado e da administração pública federal no Brasil, o que tem se verificado, na realidade, é um “pragmatismo acentuado” como método de gestão e de reestruturação da administração pública na condução cotidiana das ações governamentais – ainda preponderantemente focada, por exemplo, no

---

2. A rigor, em prol do benefício da dúvida, pode-se citar ao menos cinco documentos oficiais do governo federal brasileiro (Brasil, 2003, 2007, 2011, 2013a e 2013b), nos quais um esboço acerca da visão estratégica, ou de qual modelo de desenvolvimento estaria em montagem ou perseguição no país nesta década sob escrutínio. Mas qual administração pública é necessária para conduzir esta estratégia é ainda uma questão em aberto no debate político corrente, conforme sugerem Cardoso Jr. e Gomide (2014).

crescimento do produto interno bruto (PIB) a qualquer custo, em detrimento de outras dimensões hoje tão ou mais importantes que a dimensão meramente econômica do desenvolvimento.

Por pragmatismo acentuado entende-se um padrão de gestão da máquina pública movida à base do binômio “pendência *vs.* providência” que, embora possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as contradições históricas e a heterogeneidade da formação do Estado e da administração pública no Brasil, além de impor fôlego curto aos resultados de uma gestão pública pretensamente progressista (ou pós-gerencialista). Entre tais contradições históricas, destaquem-se as seguintes: *i)* a convivência entre nepotismo, clientelismo e meritocracia; *ii)* o insulamento burocrático nas organizações; *iii)* a modernização “de cima para baixo”; *iv)* a fragilidade da gestão pública em diversas áreas estratégicas, em particular em áreas de contato direto com a população; e *v)* a alta centralização decisória ou *deficit* democrático nos processos de alto interesse etc. (Cardoso Jr. e Gomide, 2014).

Dessa forma, embora haja alguns elementos positivos e inovadores implementados de forma incremental no período recente,<sup>3</sup> o fato é que não há clareza acerca da natureza e da direção das ações em curso desde 2003, assim como sua conformação a um projeto democrático e desenvolvimentista. Como regra geral, parece vigorar a máxima segundo a qual reina certo *burocratismo* disfuncional para a condução de processos formais de governo e, ao mesmo tempo, grande *informalismo* e decisões *ad hoc* para processos reais. Por exemplo, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) seguem rotinas burocráticas pouco aderentes à dinâmica real de formulação, de orçamentação e de implementação de políticas públicas. Enquanto programas setoriais diversos, embora careçam de previsão legal ou sejam, em grande medida, informais, costumam pautar de modo mais efetivo as ações concretas dos ministérios envolvidos. E isso se vê amplificado frente ao chamado “paradoxo da abundância”, por meio do qual as dotações orçamentárias anuais são, em geral, grandes e crescentes (ao menos para as áreas programáticas mais importantes de atuação corrente do Estado), enquanto os níveis de execução financeira dos orçamentos são pífios em vários casos, ou no mínimo aquém das possibilidades de realização na maioria deles.

---

3. Tais como: *i)* a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para minimizar os problemas decorrentes, sobretudo, da Lei nº 8.666/1993; *ii)* os aperfeiçoamentos no Cadastro Único (CadÚnico) dos programas sociais, bem como no seu uso e gerenciamento das condicionalidades exigidas dos beneficiários do programa Bolsa Família; *iii)* a redução substantiva das filas no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da modernização e da informatização da estrutura e dos procedimentos da Previdência Social; *iv)* a criação e o fortalecimento de órgãos e instâncias de governo voltados à promoção de direitos e de políticas inclusivas; *v)* as inovações no planejamento governamental e seus instrumentos legais (PPA, LDO e LOA), bem como o ressurgimento de planos setoriais e territoriais/regionais de desenvolvimento, além de novas empresas públicas de planejamento, tais como a Empresa de Planejamento Energético (EPE) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), entre outras; *vi)* o fortalecimento da Controladoria-Geral da União (CGU); *vii)* a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI); *viii)* os novos mecanismos de participação da sociedade civil, entre os quais se destacam as conferências nacionais, os conselhos de políticas públicas, as ouvidorias e as audiências públicas; e *ix)* os aperfeiçoamentos do Governo Eletrônico Brasileiro (E-Gov): compras governamentais, gerenciamento e monitoramento de grandes empreendimentos inscritos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porto digital etc.

Tal constatação se vê reforçada pelo fato de que o arcabouço institucional-legal do Estado brasileiro obstaculiza diretrizes e ações de ativação potencialmente transformadoras de governos com viés desenvolvimentista. Arcabouço este de teor majoritariamente liberal e amplificado nos anos 1990, como nos atestam, entre outros, os seguintes institutos jurídicos ainda em vigência: Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU), de 1992; Lei de Licitações, de 1993; Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000; e Lei 10.180, de 2001, que deveria estabelecer os sistemas de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal, mas sem organicidade clara nem especificação de atribuições e responsabilidades exclusivas; entre outros exemplos.

Em que pese a ampliação da representação política de diversas demandas da sociedade e o fortalecimento dos grupos de interesses legítimos dentro do aparelho do Estado, proporcionados pela Constituição Cidadã, a partir dos anos 1990 houve um fortalecimento das organizações de controle burocrático do Estado (corregedorias e controladorias) e vetos por órgãos ambientalistas, tribunais de contas, promotorias e procuradorias em face do desmonte das estruturas de planejamento e da perda da capacidade de implementação de políticas e programas pelo Executivo.

No que tange ao circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar, vige grande desequilíbrio (em termos de importância estratégica dentro do próprio governo e grau de institucionalização ou maturidade institucional constituída) entre as atividades de arrecadação, formulação, orçamentação, execução, controles burocráticos e participação social. Como resultado se tem, em realidade, um Estado com desenho institucional de tipo híbrido e atuação muitas vezes contraditória. Arranjo institucional híbrido porque se combinam elementos patrimonialistas, racionais-legais, gerencialistas e societários, tanto nos diversos desenhos específicos de políticas públicas, como principalmente em seus respectivos *modus operandi*. Atuação de tipo contraditória porque ora se busca atender a diretrizes republicanas, democráticas e desenvolvimentistas de natureza estratégica mais geral, ora se vê capturado por interesses e decisões de caráter particularista, autoritário e imediatista.

A sobreposição de competências e de regimes jurídicos distintos, as diversas iniciativas setoriais de planejamento, a atuação das empresas estatais remanescentes e o fracasso do modelo das agências reguladoras autônomas, exemplificam os problemas citados e sinalizam para grande desperdício de recursos públicos, não apenas orçamentários, mas principalmente humanos, organizacionais, de gestão e de logística.

Em suma, o acima elencado é apenas uma pequena parte, entre outros exemplos e situações, que aqui se agrupa em torno da ideia de resistência burocrática às mudanças, às inovações e aos experimentalismos institucionais possíveis

dentro da realidade atual no campo da administração pública brasileira. Avançar, portanto, na explicitação, na compreensão e na superação positiva desses problemas é condição primordial para, de fato, poder-se destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado contemporâneo, com vistas a uma ampla e estratégica atuação da sociedade para o desenvolvimento nacional.

### PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Ao longo deste livro, os capítulos foram agrupados com o intuito de explicitarem o movimento recente de atualização e ressignificação do debate sobre o planejamento governamental e a gestão pública no Brasil. Os temas foram dispostos de forma a se interconectarem, objetivando, explicitamente, demonstrar que as diversas dimensões de análise formam, na verdade, um *continuum* de situações que têm, na capacidade do Estado brasileiro de formular, implementar e executar políticas públicas em determinada direção, o centro nevrálgico de sua atuação na contemporaneidade.

O capítulo 1, intitulado *Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo*, formado por contribuição do professor Gilberto Bercovici, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), busca estabelecer alguns dos parâmetros gerais que, sobretudo do ponto de vista jurídico, ajudam na compreensão dos problemas – *e também das possibilidades* – do planejamento governamental no Brasil, a partir da sua determinação constitucional como função essencial e indelegável do Estado para a consecução dos objetivos fundamentais da República.

No capítulo seguinte – *Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo* –, de autoria do professor Francisco Fonseca, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo, a relação entre planejamento governamental e gestão pública é tratada a partir dos constrangimentos advindos do modelo de acumulação capitalista e do sistema político brasileiro quanto à efetivação de reformas transformadoras, bem como do poder de veto da mídia e de outros atores relevantes no circuito de políticas públicas federais.

De outro lado, escrito pelos analistas de Planejamento e Orçamento Eugênio Santos, Otávio Ventura e Rafael Neto, é dada atenção, no capítulo 3 – *As inovações jurídicas no PPA 2012-2015* –, às inovações jurídicas trazidas pelo Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 que ajudam a operacionalizar as políticas públicas por meio de uma ênfase conferida aos momentos de implementação e execução das mesmas no contexto de alargamento das funções e formas de atuação do Poder Executivo Federal brasileiro.

A relação entre gestão pública e monitoramento governamental é tratada no capítulo seguinte, intitulado *A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015*,

por meio de contribuição formulada pelos analistas de Planejamento e Orçamento Anderson Rocha, Cláudio Navarro, Eugênio Santos e José Celso Cardoso Jr., sendo este último técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Em particular, tomando como referência a realidade do PPA 2012-2015, é feita a apresentação e a análise da chamada “estratégia de monitoramento” dos programas temáticos, nos quais se cravam conceitos relativamente novos em termos de uma concepção de monitoramento como aprendizado da realidade nacional e das suas respectivas políticas públicas, bem como das condições necessárias para efetivá-lo no seio da administração pública federal, de modo contínuo, coletivo e cumulativo.

Na sequência, novamente Eugênio Santos, Otávio Ventura e Rafael Neto abordam, no capítulo 5 – *PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle* –, de forma bastante concreta, disfunções e novas possibilidades de articulação entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle, por meio de análise feita em torno dos instrumentos constitucionais (PPA, LDO e LOA) que operacionalizam as políticas públicas brasileiras desde a Constituição Federal de 1988.

Uma ênfase adicional aos temas do controle estatal de políticas públicas é dada nos capítulos seguintes. No capítulo 6 – *Aspectos institucionais de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal à luz do controle externo* –, que conta com a participação dos auditores federais de Controle Externo do TCU, Aritan Borges Maia e Patrícia Coimbra Souza Melo, são abordados aspectos institucionais de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, à luz das principais lacunas identificadas pelo trabalho sistemático de acompanhamento e fiscalização do TCU.

Já no capítulo 7, intitulado *O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional*, de autoria do analista de Finanças e Controle, atual diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU, Ronald Balbe, é trazido à tona o desenvolvimento do controle interno no Brasil, com ênfase especial às necessidades e às possibilidades de articulação interinstitucional entre a CGU e os demais órgãos e instâncias de governo, tanto no plano federativo como em âmbito horizontal.

No capítulo seguinte – *Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro* –, por sua vez, escrito pelos colegas em atuação na Presidência da República (PR), Daniel Avelino e José Carlos dos Santos, é feito um balanço geral dos encontros e desencontros ainda presentes na relação entre planejamento e democracia no Brasil, com ênfase à experiência recente do Fórum Interconselhos, instância criada no âmbito do PPA 2012-2015 para organizar e viabilizar momentos de aproximação entre a sociedade civil, representada por meio de alguns de seus respectivos conselhos de políticas públicas, e o governo

federal, notadamente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), responsável formal pela coordenação das ações necessárias a viabilizar as políticas e os programas contidos no referido PPA.

Por fim, nos dois últimos capítulos do livro, intitulados *Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais e PPAs estaduais em perspectiva comparada: processos, conteúdos e monitoramento*, compostos por trabalhos de Lucas Amaral e do professor Ricardo Carneiro, da Fundação João Pinheiro (FJP) em Minas Gerais, respectivamente, se exploram as experiências recentes de participação social na construção, na execução, no acompanhamento, na avaliação e no controle público dos PPAs estaduais no Brasil, a partir de pesquisa inédita concluída em 2013 no âmbito das atividades do Ipea. Em ambos os casos, procede-se a um balanço comparativo e crítico-propositivo acerca dos problemas atuais e algumas possibilidades de melhorias concernentes aos processos de formulação, de monitoramento, de avaliação e de engajamento social das populações residentes nas Unidades da Federação brasileira em torno do planejamento plurianual de abrangência estadual.

Em suma, essas são algumas das preocupações que orientaram este volume 2 da nova série de livros do Ipea sobre o instigante, e sempre desafiador, tema do planejamento estratégico governamental. Neste volume, em especial, trata-se de apresentar o PPA 2012-2015 como parte de uma onda maior de experimentalismos institucionais em curso no país desde princípios da década de 2000, bem como de discutir alguns constrangimentos de ordem política e burocrática à efetivação das respectivas mudanças, mormente no campo do planejamento governamental.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**: projeto de lei. Brasília: MPOG/SPI, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MPOG/SPI, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MPOG/SPI, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2013a.
- \_\_\_\_\_. **Plano Mais Brasil**: PPA 2012-2015. Relatório Anual de Avaliação: ano-base 2012. Brasília: MPOG/SPI, 2013b. v. 1.
- CARDOSO JR., J. C.; GOMIDE, A. **Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI**: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. Brasília, 2014. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 5).
- SAE – SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Instituições para inovação**: reflexões sobre uma agenda de desenvolvimento para o longo prazo. Brasília: SAE, Presidência da República, 2009.



## ESTADO, PLANEJAMENTO E DIREITO PÚBLICO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>1</sup>

Gilberto Bercovici<sup>2</sup>

### 1 O PLANEJAMENTO E SUA NATUREZA JURÍDICA

Desde as concepções da Comisión Económica para América Latina (Cepal), entende-se o Estado, por meio do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento. As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa, tendo como objetivos centrais a modificação das estruturas socioeconômicas, bem como a distribuição e descentralização da renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população no processo de desenvolvimento.

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística (Comparato, 1989). O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações (Souza, 1996; Moncada, 1985). E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada.

---

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do artigo *Estado, planejamento e direito público*, apresentado no XVIII Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em Montevidéu, no Uruguai, entre os dias 29 de outubro e 1º de novembro de 2013. Área temática cinco: *Derecho público y garantías jurídicas en la administración pública*. Painel: Estado, planejamento e desenvolvimento: a experiência brasileira recente e possibilidades a futuro.

2. Professor titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e professor do Programa de pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (JPM). O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas Eugênio Santos – analista em Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) –, e José Celso Cardoso Jr. – técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea –, isentando-os pelos erros e omissões remanescentes.

O planejamento está sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste *status quo*, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos (Ianni, 1989; Grau, 1978; Souza, 1996; Moncada, 1985; Comparato, 1986), consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Desta forma, o planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos pré-determinados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro (Mannheim, 1972; Ianni, 1989; Grau, 1978).

O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa à transformação ou à consolidação de determinada estrutura econômico-social, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais (Lafer, 1970; Böckenförde, 1972).

Seguindo esta concepção política do planejamento, Celso Lafer, embora escrevendo na década de 1970, pôde identificar três fases no processo de elaboração de um plano: a decisão de planejar, uma decisão política; a implementação do plano, também um fenômeno essencialmente político, relacionado à administração pública; e o plano em si, única fase que pode ser analisada sob enfoque técnico com exame estrito do documento formal (Lafer, 1970). Portanto, o plano não configura mera peça técnica, mas é um documento comprometido com objetivos políticos e ideológicos.

Em termos jurídicos, houve um debate em torno dos autores que defenderam a natureza totalmente vinculativa do plano, como os juristas soviéticos, entre eles Petko Stainov e Konstantin Katzarov. O motivo desta ênfase estava na própria natureza da Constituição Soviética, uma “constituição balanço” (como declaravam os textos constitucionais soviéticos de 1918, 1936 e 1977) e na importância da planificação total da economia e da atuação do Gosplan, o órgão soviético de planificação central da economia (Pollock, 1971; Katzarov, 1960; Grau, 1978).

Outros autores entendem o plano simplesmente como uma obrigação de natureza política, sem qualquer vinculação juridicamente obrigatória para o Poder Público. Defendem esta visão alguns juristas franceses, como Gérard Farjat e Georges Burdeau (Grau, 1978). Mas há juristas que, corretamente, buscaram vincular juridicamente o plano, tentando compreender sua natureza jurídica, como Jean Rivero, Georges Vedel, André de Laubadère, Juan Gallego Anabitarte, Augustín Gordillo, Ernest-Wolfgang Böckenförde, Joseph Kaiser, Washington Peluso Albino de Souza, Eros Grau e Fábio Konder Comparato (Grau, 1978).

A discussão sobre a natureza jurídica do plano se tornou muito semelhante à discussão clássica da natureza jurídica do orçamento. Esses juristas entendem a lei do plano como uma lei em sentido formal, ou seja, uma lei que é aprovada pelo Parlamento. Ao mesmo tempo esta lei tem a natureza de uma norma-objetivo, ou seja, é uma norma que define os fins, as diretrizes, os objetivos a serem alcançados pelo Estado, não os meios que podem ser alterados de acordo com a conjuntura econômica.

## **2 A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL**

A experiência brasileira de planejamento antes da Constituição de 1988 é marcada por três grandes momentos, dos quais apenas um foi uma experiência bem sucedida. Estes momentos são representados pelo Plano de Metas (1956-1961), pelo Plano Trienal (1962-1963) e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

O Plano de Metas vai ser elaborado a partir das conclusões, semelhantes em muitos aspectos, mas com discordâncias essenciais, especialmente no tocante à abrangência do planejamento, de dois grupos de estudos reunidos aproximadamente na mesma época: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos defendia a ideia do planejamento setorial ou seccional. Esta propunha a transformação dos pontos de estrangulamento em pontos de crescimento, mediante investimentos que irradiassem a expansão econômica para o resto do sistema. Desta maneira, o Estado deveria estabelecer prioridades e concentrar as inversões em programas concretos e detalhados, o que seria mais útil do que o planejamento global da economia (Hirschman, 1973; Souza, 1994; Bielschowsky, 1995; Sola, 1998), defendido pela Cepal. Já o Grupo Misto BNDE-Cepal, comandado por Celso Furtado, preparou um diagnóstico global da economia brasileira, com propostas para um programa de desenvolvimento. No entanto, a grande inovação proposta por este grupo, a ideia do planejamento global da economia, não foi implementada (Rangel, 1980; Ianni, 1989; Souza, 1994; Bielschowsky, 1995; Oliveira, 2003).

Apesar de não ter sido propriamente um plano global, o Plano de Metas foi a primeira experiência efetiva de planejamento no Brasil, dando sentido de unidade a todos os projetos e programas setoriais nele previstos. Os órgãos responsáveis pela formulação e execução do Plano de Metas foram superpostos ao sistema administrativo tradicional, o que evitou inúmeros desgastes políticos, mas contribuiu para a fragmentação da elaboração e implementação de políticas públicas. Apesar das falhas, deve-se levar em conta a profundidade de seu impacto e seu valor ideológico, ao associar, de modo plenamente exitoso, planejamento e desenvolvimento (Lessa, 1983; Lafer, 1970; Rangel, 1980; Ianni, 1989; Souza, 1994; Sola, 1998).<sup>3</sup>

A inadequação da máquina administrativa tornou-se patente com o Plano de Metas. A administração pública brasileira, composta por uma estrutura ultrapassada, com superposição de competências e definição de políticas conflitantes, havia chegado ao seu limite. A criação do Conselho do Desenvolvimento e da chamada “Administração Paralela” para a implementação do Plano de Metas demonstra a desconexão existente entre a estrutura da administração pública brasileira e o planejamento.

Segundo Carlos Lessa (1983), durante o governo Juscelino Kubitschek foi utilizado o velho aparato estatal com ajustes pragmáticos parciais, sem nenhuma redefinição global da estrutura do Estado (Lessa, 1983; Souza, 1994; Draibe, 1985).

As desconexões presentes no quadro instrumental, assinaladas em seção anterior, acentuadas pelo pragmatismo do Plano de Metas, tendiam naturalmente a se tornar cada vez mais visíveis, na medida em que se superava a margem jurídica herdada dos decênios anteriores. Forjou-se, do ponto de vista sociológico, uma nova estrutura institucional, com a presença do Estado ‘desenvolvimentista’, sem as correspondentes mudanças no plano jurídico. Viu-se que este Estado se montou na prática, quase que à margem dos textos legais (Lessa, 1983, p. 140).

Ainda de acordo com Carlos Lessa, o Plano de Metas foi implementado por meio de uma combinação de fundos financeiros com empresas e autarquias governamentais, combinação esta que só obteve êxito porque uma instituição, o BNDE, assumiu o papel de coordenação dos programas governamentais. O BNDE caracterizou-se pela vinculação de recursos públicos específicos, sob a forma de empréstimos, destinados a investimentos nos setores estratégicos da economia nacional. Além disto, compatibilizou e aprimorou as decisões e a execução dos vários programas setoriais do Plano de Metas. Administrativamente, o BNDE foi sobreposto à estrutura administrativa existente para contornar vetos e barganhas políticas com o Congresso (Lessa, 1983; Venâncio Filho, 1968; Souza, 1994; Sola, 1998).

---

3. Sobre a implementação e os resultados do Plano de Metas, vide Lessa (1983, p. 34-55); Lafer (1970, p. 160-210); Nunes (1990, p. 191-210).

A preocupação com o planejamento fez o governo Juscelino Kubitschek criar, logo no seu início, o Conselho do Desenvolvimento pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956. O Conselho tinha a função de elaborar, executar, coordenar e acompanhar a implementação do Plano de Metas, abrangendo a utilização de praticamente todos os instrumentos de política econômica. Seu propósito era constituir-se no formulador e coordenador da política econômica nacional, especialmente no tocante ao planejamento. No entanto, o Conselho do Desenvolvimento nunca conseguiu cumprir este objetivo, embora tenha obtido enorme sucesso na elaboração de programas setoriais específicos e no acompanhamento da execução do Plano de Metas (Lessa, 1983; Souza, 1994; Lafer, 1970).

Outra experiência de grande impacto simbólico foi o Plano Trienal, do governo João Goulart. O Plano Trienal, elaborado em 1962 por Celso Furtado, pode ser considerado como o primeiro instrumento de orientação da política econômica global até então formulado, com sua proposta de reformas econômicas e de reformas de base. O Plano Trienal ressaltou as barreiras ao desenvolvimento e indicou como superá-las. Segundo Octávio Ianni (1989), foi a síntese mais completa de todas as ambições da política econômica do Estado no Brasil. A sua intenção era a de completar a conversão da economia colonial em economia nacional, com a tomada dos centros de decisão essenciais ao progresso autônomo pelo Estado brasileiro.

Para o presidente João Goulart, o plano serviria como um aglutinador político, deveria mobilizar setores estratégicos, obtendo, assim, credibilidade para o seu governo. As resistências sofridas dentro e fora do governo acabaram por auxiliar a minar a sua eficácia como instrumento geral de planejamento e guia da política econômica. A oposição de poderosas forças políticas, conjugada com o momento de instabilidade pelo qual passava o país, selou a não aplicação do Plano Trienal. Ainda segundo Octávio Ianni (1989), deixou de ser posto em prática um dos instrumentos mais eficazes na constituição do que poderia ser um capitalismo nacional.

A última experiência marcante deu-se no período da ditadura militar. O regime jurídico do planejamento, instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969 (com as modificações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, e pelo Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972) concebia o plano como o programa de um determinado governo, tanto que a duração do Plano Nacional de Desenvolvimento era igual à do mandato do Presidente da República (Artigo 1º do Ato Complementar nº 43, com redação modificada pelo Ato Complementar nº 76).

O objetivo central era assegurar o crescimento econômico acelerado, e a partir daí os planos nacionais de desenvolvimento foram totalmente impostos pelo Governo Central, desprezando-se a participação e a colaboração dos entes federados. Por sua vez, o Congresso Nacional tinha um papel passivo, pois não

podia votar propostas de planos que não fossem enviadas pelo Poder Executivo, além de ter seu poder de emenda restringido. O Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não pelo Executivo, conforme o Artigo 2º do Ato Complementar nº 43, sob a alegação de que poderia comprometer o conjunto do plano. Como última restrição, passados noventa dias do envio do plano ao Congresso, o plano poderia ser aprovado por decurso de prazo (Grau, 1978; Souza, 1996; Comparato, 1986). Seguindo estes procedimentos, os militares elaboraram dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I PND, aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, para o período de 1972 a 1974, e o II PND, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para o período de 1975 a 1979.

O II PND foi um amplo programa de investimentos estatais, com o objetivo de transformar a estrutura produtiva brasileira e superar a barreira do subdesenvolvimento. Buscou-se um novo padrão de industrialização, fortalecendo as indústrias de base e o capital nacional, além de investimentos nas áreas de energia e transportes (Lessa, 1998). A distribuição de renda e os problemas sociais, no entanto, foram relegados a segundo plano, com a alegação oficial do regime de que, com o crescimento econômico, a renda da população aumentaria (Lessa, 1998).

O II PND desconsiderou, no entanto, a reversão do ciclo de crescimento econômico, o recrudescimento da inflação e as dificuldades externas. O resultado foi o recurso extremo ao financiamento externo, a desaceleração da economia e a desarticulação do plano a partir de 1977, com a crise econômica mundial. De acordo com Carlos Lessa, a estratégia do II PND estava baseada apenas na vontade de seus formuladores em transformar o Brasil em uma potência emergente, buscando legitimar o regime ditatorial. O resultado da tentativa de implantação do plano de qualquer modo em uma conjuntura econômica desfavorável, no entanto, foi o início do descolamento do regime militar de suas bases empresariais de sustentação e a perda do controle sobre os agentes econômicos (Lessa, 1998, p. 11-13, 17-18, 58-60, 77-86; Carneiro, 2002, p. 55-82). O insucesso do II PND marcou a última experiência de planejamento ocorrida no Brasil.

Além do fracasso do II PND, deixou de existir um regime jurídico do planejamento a partir de 1 de janeiro de 1979, de acordo com a Emenda nº 11, de 13 de outubro de 1978, à Carta de 1969, que revogou os atos institucionais e complementares, entre os quais o Ato Complementar nº 43 (Souza, 1994). Durante a década de 1980, o planejamento foi abandonado pelo Estado. A atuação estatal desde então ficou desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional, a política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz

de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo (Affonso, 1990).

Apesar da crise, na Constituição de 1988 foi prevista a obrigação da função de planejamento para o Estado em seu Artigo 174, *caput*: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar e incentivar os agentes econômicos privados, deve também planejar (Grau, 2003).

O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo, nível elevado de compatibilidade entre plano e orçamento, e sua subordinação aos objetivos fundamentais da República, expressos, por exemplo, no Artigo 3º do texto constitucional.<sup>4</sup> Na Constituição estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos.

A grande dificuldade situa-se na falta de vontade e/ou condição política para implementar novamente o planejamento estatal (Biasoto Junior, 1995; Affonso, 1990). Esta falta de vontade e/ou condição política em planejar é patente no descumprimento da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o Artigo 174, § 1º,<sup>5</sup> que, até hoje, não foi elaborada de maneira adequada. Ou seja, desde 1979, com a revogação dos atos institucionais e complementares, o Brasil não possui nenhuma lei que regule o planejamento nacional.

A Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, embora pretenda organizar “sob a forma de sistema” as atividades de planejamento, não institui um verdadeiro Sistema Nacional de Planejamento, nos termos do Artigo 174, § 1º da Constituição de 1988. Esta lei, em seu Artigo 2º, simplesmente repete as competências constitucionais da União de elaborar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Artigos 21, IX, 23, 43, 48, II e IV e 165 da Constituição de 1988). As demais disposições tratam da administração financeira, da contabilidade, do orçamento e do controle interno do Poder Executivo Federal.

Como se pode perceber, há muita distância de uma legislação sobre a instituição e funcionamento de um Sistema Nacional de Planejamento. Juntamente a esta

4. Sobre as questões suscitadas pelo planejamento nas relações entre governo e parlamento (primado do político ou primado da administração, por exemplo) na Alemanha, vide Böckenförde (1972, p. 443-458) e Grimm (1994, p. 355-361).

5. Artigo 174, § 1º da Constituição de 1988: “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”.

falta de vontade e/ou condição política, pode-se, ainda, elencar alguns obstáculos estruturais ao planejamento na atual conjuntura histórica: a estrutura administrativa brasileira, agravada com a reforma administrativa dos anos 1990, e a redução do planejamento ao orçamento.

### 3 OS OBSTÁCULOS AO PLANEJAMENTO I: A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

As formas clássicas do direito administrativo, muitas vezes, são insuficientes para as necessidades prestacionistas do Estado Social. A administração pública brasileira está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações, geralmente, realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento. A administração pública e o direito administrativo estão voltados para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição de 1988.

O Estado, de acordo com Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (2011), é uma pessoa jurídica única que realiza múltiplas funções.<sup>6</sup> A administração pública, consequentemente, deve atuar de modo harmônico, a partir da definição de competências no texto constitucional e na legislação ordinária. Deste modo, são atribuídas aos vários órgãos administrativos competências específicas, tanto aos integrantes da Administração Direta quanto aos da Administração Indireta.

No plano administrativo, no entanto, a estrutura do Estado brasileiro não é nem um pouco unificada e coesa. As divisões internas da administração pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento. Cada órgão administrativo é representante de interesses políticos distintos, com forças relativas diferenciadas a cada momento. Deste modo, é patente, a incapacidade dos técnicos e burocratas estabelecerem a partir da administração pública a unidade das políticas econômicas e sociais do Estado.

Esta unidade de direção é determinada pelas forças políticas que sustentam, em um equilíbrio instável, a Presidência da República. É a partir da Presidência que se supera, minimamente, a fragmentação interna da máquina administrativa, mobilizando-se, ao seu redor, setores técnicos e burocráticos capazes de dar um sentido à atuação estatal. No entanto, mesmo com uma Presidência forte, como a brasileira, a falta de um órgão planejador e coordenador com poderes efetivos faz com que se perpetuem os conflitos políticos no interior do Estado. Estes conflitos, embora nem sempre atrapalhem os objetivos das políticas nacionais, sempre conseguem comprometer o ritmo e as escolhas politicamente possíveis, a cada

---

6. Vários autores destacam a chamada "administração policêntrica" (Otero, 2003, p. 148-150, 315-317). Massimo Severo Giannini vai além e descreveu a "desagregação da administração pública", entendendo o Estado como um ente administrativo complexo sem centro (Giannini, 2001, p. 78-87).

momento, das políticas de desenvolvimento, impedindo uma ação coordenada por parte do Poder Público (Draibe, 1985).

E este formato tradicional da Administração brasileira gerou um dos maiores obstáculos a uma estrutura administrativa voltada para o desenvolvimento, que é o mito da neutralidade da administração pública. Ou seja, a esta é entendida como uma organização apolítica, simplesmente técnica. O Governo é político, não a Administração, gerando um excesso de formalismo sem sentido, em prejuízo da definição e execução do interesse público

Segundo Nelson Mello e Souza (1994), um dos problemas da compatibilização da administração pública com o planejamento seria a confusão feita entre plano e planejamento. O planejamento é o processo, e o plano é a concretização. A insistência na elaboração de planos que não são cumpridos deve-se à concepção de que o planejamento só se viabiliza com planos determinados, quantificados minuciosamente. Para Nelson Mello e Souza, o planejamento é o processo racional de formular decisões de política econômica e social, cuja exigência é a atuação estatal harmônica e integrada para alcançar fins explícitos, mas não necessariamente quantificados. Seria o “planejamento sem plano”, que permitiria a instrumentalização coerente das políticas públicas pela máquina administrativa do Estado (Souza, 1994; Böckenförde, 1972).

Toda esta situação agravou-se com a chamada “Reforma do Estado” dos anos 1990. A “regulação” da economia (Chang, 1997; Eisner, 2000) virou o tema da moda, com seus defensores se apressando em proclamar um “novo direito público da economia”, em sintonia com as reformas microeconômicas estruturadas a partir do “Consenso de Washington” (Williamson, 1990). Os objetivos da Reforma Gerencial, segundo um de seus formuladores, o ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, são aumentar a eficiência e a eficácia dos órgãos estatais, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e orientar a Administração para o cidadão-usuário (ou cidadão-cliente). A lógica da atuação da administração pública deixaria de ser o controle de procedimentos (ou de meios) para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível. Para tanto, um dos pontos-chave da Reforma é atribuir ao Administrador Público parte da autonomia de que goza o administrador privado, com a criação de órgãos independentes (as “agências”) da estrutura administrativa tradicional, formados por critérios técnicos não políticos (Bresser-Pereira, 2002).

Com a Reforma do Estado, criaram-se duas áreas distintas de atuação para o Poder Público: de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores (as “agências”), que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Uma das consequências desta concepção é a defesa de que a única, ou a principal, tarefa do Estado é o

controle do funcionamento do mercado (Bresser-Pereira, 2002; Leisner, 2007). Isto contraria o próprio fundamento das políticas públicas, que é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, ou seja, por meio dos serviços públicos.

Política pública e serviço público estão interligados, não podem ser separados, sob pena de serem esvaziados de seu significado. Este modelo de Estado que atua apenas no sentido de garantir a concorrência e o livre jogo das forças de mercado, abstendo-se da maior parte das políticas públicas de natureza econômica e social, ficou conhecido no debate europeu como “Estado-garantidor” (em alemão *Gewährleistungsstaat*) (Knauff, 2004; Schuppert, 2005).

O repasse de atividades estatais para a iniciativa privada é visto por muitos autores como uma “republicação” do Estado, partindo do pressuposto de que o público não é, necessariamente, estatal (Bresser-Pereira, 2002). Esta visão está ligada à chamada “teoria da captura”, que entende tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado” (*market failures*) e as “falhas de governo” (*government failures*) provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados. No Brasil, esta ideia é particularmente forte no discurso que buscou legitimar a privatização das empresas estatais e a criação das “agências”. As empresas estatais foram descritas como focos privilegiados de poder e a sua privatização tornaria público o Estado, além da criação de “agências” reguladoras “independentes”, órgãos “técnicos”, “neutros”, “livres” da ingerência política na sua condução (Bresser-Pereira, 2002).

A “neutralidade” e a “técnica” tornaram-se, portanto, fortes argumentos dos defensores das “reformas regulatórias”, reduzindo o espaço decisório reservado à política e buscando limitar as atividades estatais a um mínimo. Segundo Michaela Manetti (1994), o fenômeno dos “poderes neutros” (como as “agências”) ocorre especialmente em momentos de crise da política, quando diminui a percepção da racionalidade da atuação dos poderes públicos. Estes “poderes neutros” têm por característica marcante o fato de não desenvolverem atividades produtivas, mas regularem e controlarem estas atividades. Na realidade, o que ocorre é a independência da tecnocracia de qualquer forma de controle, justificando isto por sua “neutralidade” ou “imparcialidade”. Um círculo restrito de técnicos “captura”, desta forma, boa parte da estrutura administrativa. Os órgãos públicos instituídos para assegurar a intervenção do Estado na esfera econômica têm sua instrumentalidade negada, paradoxalmente, pelos seus próprios dirigentes. A pretensão do argumento da “neutralidade” é a de orientar as escolhas coletivas a partir de cálculos de utilidade que os indivíduos fariam tendo em vista seus próprios interesses, como se não existissem valores sociais, fazendo prevalecer os interesses de mercado sobre a política democrática.

Nesse contexto, ganha inusitada importância a famosa análise “custo-benefício”, ultimamente tão em voga, ou a interpretação do “princípio da eficiência”, ou seja, a adequação entre meios e fins, exclusivamente como “eficiência econômica”, como se a racionalidade de atuação do Estado devesse ser a mesma que a dos agentes econômicos privados no mercado (Leisner, 1994; Leisner, 2007).

A negação ou a crítica à racionalidade da política, no entanto, não pode obscurecer o fato de que as decisões dos técnicos são tão discutíveis quanto as dos políticos. Como ressalta Manetti (1994), para além de suas competências específicas, os pressupostos e as valorações de fundo destes técnicos continuam subjetivos, embora possam estar formalmente de acordo com o meio ao qual os técnicos estão vinculados. O órgão “técnico” ou “neutro” é, deste modo, um instrumento de representação de grupos restritos de especialistas, cujo espaço e importância foram ampliados à custa da esfera democrática.

É possível concluir que a chamada “Reforma do Estado” da década de 1990 não reformou, de fato, o Estado brasileiro. Afinal, as “agências” independentes”, que na realidade não são independentes (Sunstein, 1999), foram simplesmente acrescentadas à estrutura administrativa brasileira, não modificaram a administração pública, ainda configurada pelo Decreto-lei nº 200/1967. Essas apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado nacional. Walter Leisner (2007), por exemplo, enfatiza como ponto central das reformas do Estado dos anos 1990 o objetivo de, finalmente, conseguir a “despolitização do direito”, retirando, assim, as decisões jurídicas (e políticas e econômicas) das mãos dos políticos, devolvendo-as aos “cidadãos”.

Pode-se perceber, portanto, que a “reforma regulatória” consiste em uma nova forma de “captura” do fundo público, ou seja, a “nova regulação” nada mais é do que um novo patrimonialismo (Massonetto, 2003), com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no Parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo.

A fragmentação da administração pública se tornou muito mais acentuada com a chamada “Reforma do Estado” dos anos 1990. Para todo setor de atuação eminentemente pública criou-se uma válvula de escape, uma exceção, privilegiando soluções à margem do direito público, quando não à margem da própria legalidade. Um exemplo é a criação de “fundações estatais de direito privado” (Projeto de Lei Complementar nº 92/2007). A justificativa é promover uma gestão dos serviços públicos de saúde de forma mais “eficiente”. Esta proposta demonstra, mais uma vez, a tentativa reiterada de criação de estruturas que visam burlar os princípios do regime jurídico de direito administrativo, especialmente os relativos ao controle da atuação destes “novos” órgãos. O que se costuma “esquecer” é o fato de que, dependendo do serviço prestado, o regime jurídico de direito privado

torna-se constitucionalmente inviável. No caso dos serviços públicos de assistência à saúde, serviços públicos propriamente ditos (Artigos 198 e 199 da Constituição de 1988), não há possibilidade de utilização do regime jurídico de direito privado (Weichert, 2009).

Em um Estado dotado de uma estrutura administrativa desestruturada neste grau, planejar é uma tarefa praticamente impossível. A sobreposição de competências e de regimes jurídicos distintos, os vários “sistemas” setoriais de planejamento (política de saúde, de educação fundamental, de assistência social etc.), a atuação das empresas estatais remanescentes (Petrobrás, BNDES, Banco do Brasil) e o fracasso das “agências”, isto sem entrarmos nas questões de desarticulação federativa, criaram um verdadeiro *Estado esquizofrênico* no Brasil, com uma atuação marcada muitas vezes pelo desperdício de recursos públicos e pela absoluta falta de diretrizes de médio e longo prazos.

Não bastassem esses problemas de estrutura administrativa e de condução política, ainda há outro obstáculo ao planejamento no Brasil: a questão da redução do planejamento ao orçamento.

#### 4 OS OBSTÁCULOS AO PLANEJAMENTO II: A REDUÇÃO DO PLANEJAMENTO AO ORÇAMENTO

A atividade do planejamento está tanto prevista na Constituição (Artigo 174) como submetida ao princípio da legalidade. É a condição do plano enquanto lei, debatida e aprovada pelos representantes do povo, que dá o caráter democrático ao planejamento (Grau, 1978). Além disto, os governantes devem atuar obedecendo à hierarquia de prioridades e recursos fixada no plano, que, obviamente, pode ser adaptado às novas circunstâncias, servindo, assim, como orientação e coordenação efetiva da política governamental, evitando o desvio de poder e o privilégio de interesses particulares na Administração. Deste modo, o planejamento é uma possibilidade de controlar a atuação do Estado, pois deve definir a direção e o ritmo que este irá tomar (Draibe, 1985).

A grande questão é a da vinculação do Poder Público ao planejamento por ele realizado. A doutrina consagrou a ideia de que o planejamento é impositivo para o Poder Público e indicativo para o setor privado (GRAU, 1978),<sup>7</sup> princípio hoje positivado no *caput* do Artigo 174 da Constituição de 1988. Em relação ao setor público, o principal modo de controle da atividade planejadora é a necessidade de integração entre plano e orçamento, que é, segundo Eros Grau (1978), um dado positivo do sistema brasileiro de planejamento. A realização do plano depende de

7. O planejamento é indicativo para o setor privado, mas não a atividade normativa e reguladora do Estado, previstas no mesmo Artigo 174, *caput* da Constituição. Aliás, não haveria nenhum cabimento na emanação de normas por parte do Estado que também não se aplicassem aos agentes privados. Neste sentido, vide Comparato (1991, p. 20).

sua previsão orçamentária, ainda que parcial. A implementação dos planos dá-se por meio da realização dos investimentos públicos que devem estar explicitados nos orçamentos, executando de modo imediato ou em curto prazo os objetivos de médio e longo prazos contidos nos planos.

Por isso, a preocupação do constituinte de 1987-1988 foi a de modernizar os instrumentos orçamentários, buscando a integração entre planejamento e orçamento a médio e longo prazos (Biasoto Junior, 1995). Para tanto, a Constituição de 1988 prevê três leis orçamentárias: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem estar integradas entre si e compatibilizadas com o planejamento global (de acordo com o Artigo 165, § 4º).

O PPA, introduzido pelos Artigos 165, I e 165, § 1º da Constituição de 1988, tem por fundamento o encadeamento entre as ações anuais de governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte de tempo maior, necessário para um planejamento efetivo. O problema do plano plurianual é a sua viabilidade, tendo em vista a inexistência de preocupação com o planejamento por parte dos governos pós-1988. Além disto, as suas relações com os outros planos previstos na Constituição não estão claras, apesar do Artigo 165, § 4º determinar a sua compatibilização com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional (Biasoto Junior, 1995).

A tendência notória em relação à integração do planejamento ao orçamento é a redução do plano ao orçamento. Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favoreceram a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais, cujos exemplos são o “Plano Brasil em Ação”, do governo Fernando Henrique Cardoso, e os PPAs dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Esses “planos” se assemelham, estruturalmente, às primeiras experiências de planificação dos gastos estatais no Brasil, desenvolvidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) durante o Estado Novo (1937-1945), quais sejam: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). Na concepção destes planos, *o orçamento era o plano traduzido em dinheiro*. Ambos foram limitados à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para sua execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado. O plano foi reduzido a disciplinar as inversões públicas, estabelecendo as dotações a serem distribuídas pelos vários ministérios (Souza, 1994; Draibe, 1985). O mesmo princípio foi seguido pelo Plano Saúde, Alimentação, Transportes e Energia (Salte), no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e hoje foi retomado pelo “Brasil em Ação” e pelos PPAs.

A Lei nº 10.180/2001 tem este mesmo entendimento, privilegiando o processo orçamentário em detrimento do planejamento, entendido apenas como uma forma

de elaborar metas e diretrizes a serem incorporadas no projeto de lei do plano plurianual e nas metas e prioridades da Administração Federal a serem integradas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (Artigo 7º da Lei nº 10.180/2001). A lógica do planejamento é reduzida à lógica orçamentária de disputa, previsão, alocação e implementação de gastos públicos.

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado. Diretrizes estas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. O PPA é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas do país.

Esta limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas, recentemente, à atuação do Estado em todos os níveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).<sup>8</sup> Independentemente do mérito de buscar o controle dos gastos públicos, impedindo o seu desperdício, esta lei, visivelmente, impõe uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação. A única política pública possível passa a ser a de controle da gestão fiscal.

A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. E não o contempla para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu Artigo 3º, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas; outras vezes, gera *deficit* orçamentários. Não se pode restringir a atuação do Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a LRF.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO E A CRISE DO PLANEJAMENTO

A questão da não retomada do planejamento no Brasil, no entanto, vai além dos obstáculos estruturais acima mencionados. Ela está ligada à crise do Estado brasileiro. Sem se repensar o Estado brasileiro, sua reestruturação e quais devem ser os seus objetivos, não há como pensar em planejamento.

A Constituição de 1988 tentou estabelecer as bases de um projeto nacional de desenvolvimento. No entanto, a falta de consenso em torno da própria Constituição impede que se implemente, a partir das bases constitucionais, um

---

8. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

projeto nacional de desenvolvimento. Sem o mínimo consenso constitucional, sem compreender o Estado brasileiro em toda sua especificidade de Estado periférico (e isto se reveste de maior importância no caso do Brasil, pois toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado) e sem sair do impasse atual, não há como pensar em planejamento.

A crise do planejamento no Brasil, apesar da Constituição de 1988, só será superada com a reestruturação (para não dizer a restauração) do Estado brasileiro, no contexto do tão necessário e adiado projeto nacional de desenvolvimento. Esta reflexão sobre o Estado é ainda mais fundamental se for levada em consideração a afirmação do historiador alemão Reinhart Koselleck (2000), de que uma das principais características do Estado moderno em seu processo de formação foi a de se arrogar o *monopólio da dominação do futuro*. Um Estado que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade e razão de existência.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-66, dezembro de 1990.
- BIASOTO J., G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Tese (Doutorado) – Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 1995. p. 161-164 e 172-173.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. p. 152-153 e 385-389.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. Planung zwischen regierung und parlament. **Der Staat**, v. 11, p. 429-458, 1972.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 34. ed. São Paulo; Brasília: ENAP, 2002. p. 81-94, 98-107, 109-206 e 156-160.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: EDUNESP/Instituto de Economia da Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: EDUNESP/Instituto de Economia da Unicamp, 2002. p. 55-82.
- CHANG, H. J. The economics and politics of regulation. **Cambridge Journal of Economics**, v. 21, p. 703-728, 1997.

COMPARATO, F. K. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. *In: Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83-123.

\_\_\_\_\_. Regime constitucional do controle de preços no mercado. **Revista de Direito Público**, n. 97, p. 17-28, 1991.

\_\_\_\_\_. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. *In: JAGUARIBE, H. et al. Brasil, sociedade democrática*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986. p. 393-432.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 50-372.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition**. 2. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2000, p. 1-26.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de derecho administrativo**, Madrid: Civitas, v. 1, 15. p. 389-391, 2011. ed., v. 2.

GIANNINI, M. S. **Il pubblico potere**: stati e amministrazioni pubbliche. Bologna: Il Mulino, 2001.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 263-264.

\_\_\_\_\_. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978. p. 23-252.

GRIMM, D. Die gegenwartsprobleme der verfassungspolitik und der beitrage der politikwissenschaft. *In: Die zukunft der verfassung*. 2. ed. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 1994. p. 338-373.

HIRSCHMAN, A. O. **La estrategia del desarrollo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 17-204.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 14-170.

KATZAROV, K. **Théorie de la nationalisation**. Paris: Éditions de la Baconnière, 1960. p. 331-360

KNAUFF, M. **Der gewährleistungsstaat**: reform der daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche untersuchung unter besonderer berücksichtigung des ÖPNV. Berlin: Duncker & Humblot, 2004. p. 60-69.

KOSELLECK, R. Vergangene zukunft der frühen neuzeit. *In: Vergangene zukunft*: zur semantik geschichtlicher zeiten. 4. ed. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 2000. p. 17-37.

LAFER, C. **The planning process and the political system in Brazil**: a study of Kubitschek's target plan – 1956-1961. Ithaca: Cornell University, 1970.

LEISNER, W. **Privatisierung des öffentlichen rechts**: von der hoheitsgewalt zum gleichordnenden privatrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 2007.

\_\_\_\_\_. Effizienz als rechtsprinzip. *In: Staat*: Schriften zu staatslehre und staatsrecht, 1957-1991. Berlin: Duncker & Humblot, 1994. p. 53-99.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976**: sonho e fracasso. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998. p. 27-166.

\_\_\_\_\_. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 19-58.

MANETTI, M. **Poteri neutrali e costituzione**. Milano: Giuffrè, 1994. p. 10-156.

MANNHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972. p. 49-50.

MASSONETTO, L. F. (Des)regulação: em busca do senso perdido. *In: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.). Direito regulatório*: temas polêmicos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 125-136.

MONCADA, L. S. C. **A problemática jurídica do planejamento econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 1985. p. 206-209.

NUNES, A. J. A. **Industrialización y desarrollo**: la economía política del modelo brasileño de desarrollo. México: Fondo de cultura económica, 1990. p. 191-210.

OLIVEIRA, F. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *In: A navegação venturosa*: ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 59-82.

OTERO, P. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

POLLOCK, F. **Die planwirtschaftlichen versuche in der sowjetunion 1917-1927**. Frankfurt am Main: Verlag Neue Kritik, 1971.

RANGEL, I. **Recursos ociosos e política econômica**. São Paulo: Hucitec, 1980.

SCHUPPERT, G. F. Der gewährleistungsstaat – modische label oder leitbildsichwandeln der staatlichkeit? *In: SCHUPPERT, G. F. (Org.) Der gewährleistungsstaat - ein leitbild auf dem prüfstand*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005. p. 11-52 e 60-91.

SOLA, L. **Ideias econômicas, decisões políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: EDUSP, 1998. p. 115-169.

SOUZA, W. P. A. Direito econômico do planejamento. *In: Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Movimento Editorial Faculdade de Direito da UFMG, 1996. v. 2, p. 1-86.

\_\_\_\_\_. **Primeiras linhas de direito econômico**. 3. ed. São Paulo: LTR, 1994. p. 311.

SUNSTEIN, C. R. Paradoxes of the regulatory state. *In: Free Markets and Social Justice*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999. p. 271-297.

VENÂNCIO FILHO, A. **A intervenção do estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1968. p. 327-329.

WEICHERT, M. A. Fundação estatal no serviço público de saúde: inconsistências e inconstitucionalidades. **Revista de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, p. 81-97, 2009.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In: WILLIAMSON, J. (Org.). Latin American adjustment: how much has happened?*. Washington: Institute for International Economics, 1990. p. 7-20.

## ESTADO, PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>1</sup>

Francisco Fonseca<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental, vigente – em diversos formatos – entre os anos 1930 e 1990, teve um período de interregno durante os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), em que a lógica do mercado se sobrepôs ao planejamento e à gestão do Estado. Nesse contexto, políticas públicas – como ações finalísticas do Estado – foram delegadas à chamada “sociedade civil” e intentou-se reforma (do Estado) em uma perspectiva “gerencial”, por sua vez confluyente aos ventos neoliberais de então. O planejamento foi deixado de lado, uma vez que os capitais, sobretudo o internacional, deveriam ser os protagonistas do desenvolvimento, de acordo com os dirigentes da época. Ao Estado caberia possibilitar o adequado “ambiente de negócios”, tendo em vista, além do mais, a divisão internacional do trabalho em perspectiva mundial, que tornaria obsoleta a luta pela inserção soberana no cenário da intitulada “globalização”.

Nesse contexto, as práticas governamentais e o debate acadêmico contemporâneo têm sido marcados pela predominância e pela difusão de um conceito amplo, fugidio e pouco fundamentado: *políticas públicas*, conceito este que sintetiza tanto a *dimensão meio* (a gestão) como a *dimensão fim* do Estado, justamente as políticas públicas como resposta às demandas contraditórias da sociedade. Interpretada teoricamente de várias maneiras, por vezes contrastantes, e por isso percebida e apropriada social e politicamente com sentidos (e expectativas) distintos, o conceito de *políticas públicas* necessita de reflexão crítica para que se saiba, de fato, do que se está falando e qual seu papel e impacto na sociedade.

---

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do artigo *Estado, planejamento e gestão pública*, apresentado no XVIII Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), em Montevidéu, no Uruguai, entre os dias 29 de outubro e 1 de novembro de 2013. Área temática cinco: *Derecho público y garantías jurídicas en la administración pública*. Painele: Estado, planejamento e desenvolvimento: a experiência brasileira recente e possibilidades a futuro.

2. Professor do Programa de pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP). O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas Eugênio Santos – analista em Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) –, e José Celso Cardoso Jr. – técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea –, isentando-os pelos erros e omissões remanescentes.

Deve-se ressaltar que a difusão sem critério dessa expressão torna toda e qualquer ação governamental, incluindo as atividades elementares dos governos, associada à existência daquilo que se chama, genericamente, de *política pública*. Mesmo em termos teóricos, uma definição clássica e genérica (como, por exemplo, “o governo em ação”), mais confunde do que esclarece acerca de seu significado preciso. Afinal, o Estado e, no interior deste, o governo, pode “entrar em ação” de forma reativa, sem planejamento, e mesmo sem orçamento e sem recursos humanos, uma vez que os motores das ações governamentais ocorrem por diferentes demandas, razões e circunstâncias. Trata-se, portanto, de um processo complexo, multicausal e multidirecional. Além disso, as políticas e os programas governamentais, genericamente intitulados *políticas públicas*, inscrevem-se nos *sítios* dos governos e são tidas – pela percepção pública do cidadão comum – como “naturais”. Nesse sentido, seriam destituídas de conflitos e vetos, uma vez incrustadas no planejamento governamental e na gestão pública.

Tendo como fio condutor o conceito de *políticas públicas* – como síntese, reitere-se, do planejamento e da gestão –, este capítulo objetiva refletir criticamente sobre o Estado, o planejamento e a gestão pública, a partir dos seguintes aspectos: *i*) as armadilhas de não se ressaltar os conflitos, que são o cerne da lógica do Estado, notadamente quando no interior deste se formulam *políticas públicas*; *ii*) os alcances e os limites das *políticas públicas* perante o modelo de acumulação vigente, portanto, à luz da lógica do Estado, do planejamento e da gestão; *iii*) os constrangimentos conferidos pelo sistema político ao planejamento, à gestão da burocracia e à formulação e implementação de *políticas públicas*; *iv*) o papel da mídia como ator político e ideológico, notadamente quanto aos vetos que os órgãos de comunicação interpõem a determinadas *políticas públicas*; *v*) questões conjunturais relativas ao debate político em que as *políticas públicas* – no contexto do planejamento estatal – aparecem como protagonistas; *vi*) as transformações que vêm ocorrendo na gestão pública brasileira; e, por fim, *vii*) a predominância da lógica individualista (notadamente do capital) sobre os direitos coletivos, isto é, da sociedade.

Portanto, este capítulo pretende analisar diversos temas, problemas e questões relacionados às políticas públicas como elemento-síntese dos âmbitos *meio* (gestão) e *fim* (resposta a demandas diversas e contraditórias) do Estado, partindo-se, além do mais, do pressuposto de que o planejamento está presente em diversas etapas da vida estatal, excetuando-se o aludido interregno do período Collor-FHC. Para tanto, este estudo adota caráter ensaístico, além de representar a tentativa de ir além do enquadramento predominante quando se reflete sobre o Estado, em que as *políticas públicas* não aparecem como síntese das polifônicas contradições sociais.

## 2 OCULTAÇÃO E NEGAÇÃO DOS CONFLITOS: ARMADILHAS À COMPREENSÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão “políticas públicas” tornou-se de domínio comum nos últimos anos, sendo frequente nos discursos eleitorais e governamentais, no debate público, na academia e nas organizações politicamente organizadas da sociedade. Definidas de forma minimalista como “o governo em ação”, só se viabilizam se houver um projeto definido e a mobilização de recursos orçamentários, humanos, informacionais, legais e logísticos, entre outros.

Tal profusão de espaços em que é invocada (Souza, 2006), faz dessa expressão algo com aparência “neutra” e “consensual”, supostamente voltada ao “bem público” e ao “bem-estar social”. Aparentemente, ninguém discordaria de programas – das mais variadas ordens – cujos objetivos seriam minorar e/ou resolver problemas que afetam um grande número de pessoas e, conseqüentemente, o próprio país.

Pois bem, essa imagem “generosa” das *políticas públicas*, em que todos ganham e ninguém perde ou delas discorda – a referida “naturalização” –, é não apenas falsa, como representa verdadeira armadilha à compreensão de seu significado, na medida em que encobre conflitos e disputas de poder.

O pensamento conservador, representante de majoritários estratos médios e superiores da sociedade brasileira, largamente expresso pela grande mídia, tende a se aproveitar desses supostos consensos como forma de imprimir – aberta ou sorrateiramente – suas demandas estratégicas ao próprio Estado.

Além disso, no chamado “*ciclo das políticas públicas*” – agenda, formulação, implementação e avaliação –, cada etapa permite intervenções distintas dos grupos que se sentem, real ou imaginariamente, atingidos. Isso implica a adoção de “vetos”, que se dão de formas distintas, dependendo da correlação de forças e dos recursos de poder disponíveis aos atores em disputa.

Em outras palavras, no mundo real da política, as “políticas públicas” expressam uma infundável teia de interesses, que congregam desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, até as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo.<sup>3</sup> A imagem e a percepção do cidadão comum sobre um determinado projeto, e mesmo sobre um determinado governo é, portanto, resultado desse complexo processo, mas que tem na mídia – fortemente conservadora e oligopolizada, como será visto adiante –, um ator fundamental em razão de sua capacidade de intermediar relações sociais, aproveitando-se da zona cinzenta que orbita entre interesses privados, que ela representa, e a “esfera pública”, que intenta representar à sua maneira.

3. Mesmo que o enquadramento em forma de “ciclo”, na análise das políticas públicas, seja questionável, é possível compreender que em cada etapa – que não raro se sobrepõe a outras –, os perdedores retornam com o firme propósito de minimizar suas perdas.

Tudo somado, há de se ter muita cautela, sobretudo quando grupos progressistas ganham eleições, na medida em que o enfrentamento de problemas de grande magnitude, como, entre outros, os de “mobilidade urbana” e “moradia”, defronta-se com interesses e situações comumente conflituosas, que se expressam na dotação orçamentária conferida a uma dada “política pública”, no número e na qualificação de servidores envolvidos em sua consecução, no aparato legal e institucional mobilizado, entre outros aspectos que incidem diretamente no planejamento e na gestão do Estado, em todos os níveis de governo.

Nos dois exemplos acima, respectivamente, o da poderosa indústria automobilística – e sua cadeia produtiva – e o dos grandiosos interesses imobiliários urbanos, os atores com poder de veto agem para barrar toda e qualquer medida e programas governamentais consistentes que inibam seus negócios. São, portanto, *pontos de veto* que, a despeito de avanços nos códigos legais – caso, por exemplo, do Estatuto das Cidades – e nas instituições de planejamento e controle – sobretudo a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MPU) –, não impediram o crescimento vertiginoso do automóvel como opção prioritária dos governos, assim como da apropriação do espaço público pela “indústria da especulação imobiliária”.

Como se fossem dois vetores em sentidos opostos, os avanços legais-institucionais, de um lado, e o privatismo do automóvel e da especulação imobiliária, de outro, têm, até agora, demonstrado clara vitória no campo da demarcação das políticas públicas urbanas. Muitos dos males de nossas cidades provêm dessa estrutura de poder pouco confrontada política e institucionalmente, apesar da existência de *políticas públicas* que, pelas razões aludidas, necessitam ser mais bem analisadas. É aqui que o planejamento governamental deve estar unido à gestão pública, tendo em vista a proposição e a execução de políticas públicas socialmente transformadoras.

Os governos reformadores, dos quais particularmente os pobres muito esperam, somente serão *progressistas* se, mesmo no âmbito municipal, houver protagonismo capaz de conhecer e enfrentar os interesses estabelecidos, notadamente na ocupação do espaço público, vale dizer, pelo automóvel particular e pelas habitações de classe média e de luxo, no contexto da apropriação desigual do território.

O fato do âmbito municipal não ter competência legal para o enfrentamento de diversos problemas urbanos e metropolitanos deveria ser atenuado em razão das grandes cidades brasileiras terem poder político, econômico e social capaz de enfrentar interesses corporativos empresariais, assim como servirem de “esteio” a interesses compartilhados pelo próprio governo federal. O conhecimento acerca do que envolve as *políticas públicas* permite, pois, avançar nessa direção.

Sair da armadilha das *políticas públicas* supostamente *consensuais e generosas* – discurso caro aos grupos sociais representantes das classes médias superiores, mesmo que de forma subliminar – é fundamental aos governos progressistas e aos intelectuais reformadores, uma vez que os interesses cristalizados têm grande capacidade de vetar mudanças sociais profundas, supostamente em nome do “bem comum”. Coalizões diversas se formam na “defesa e ataque” a determinadas políticas, como mostra Sabatier (1999). O perigo, em torno da ideia de “bem comum”, diz respeito à possibilidade de os grandes interesses vetarem os dispositivos mais progressistas, como se viu ao longo da história mundial, tal como demonstrou Hirschman (1985). No caso da mobilidade urbana, corredores de ônibus e ampliação da frota podem ser aceitos pelos atores empresariais com poder de veto, mas desde que a estrutura de incentivos à indústria automobilística e o livre trânsito do automóvel não sejam tocados. No caso do setor imobiliário urbano, sobre o qual o poder público municipal tem legalmente maior autonomia, a questão é que parte dos vereadores é financiada por ele, assim como as leis de zoneamento tendem a ser lenientes a esses grandes interesses – basta observar a transformação dos bairros operários em condomínios de alto luxo na cidade de São Paulo, por exemplo, assim como a intensa e progressiva expulsão dos pobres das zonas centrais para as periferias extremas, que inclusive avançam sobre mananciais.

Nesse sentido, estratégias diversas seriam possíveis aos governos municipais, sem desconsiderar a dinâmica eleitoral advinda do multipartidarismo vigente, desde que se cumpram os compromissos de mudança: priorização do transporte coletivo com desestímulo progressivo ao transporte individual; utilização do Estatuto das Cidades como referência para a reforma urbana; apoio à participação popular; descentralização, para as subprefeituras, em termos de orçamento, recursos humanos, capacitação técnica e participação das populações locais nos processos decisórios; transparência nas ações governamentais; e capacidade tecnopolítica para enfrentar os grandes interesses dominantes, entre outros.

Os dois exemplos analisados sintetizam a complexidade de se governar as grandes cidades brasileiras – no contexto do Estado como um todo –, mas, mais que isso, demonstram como “políticas públicas” necessitam ser qualificadas e os interesses constituídos – capazes de interferir em todas as etapas do planejamento e do ciclo das *políticas públicas* – compreendidos (Laswell e Kaplan, 1950; Laswell, 1990).

Dessa forma, a suposta “unanimidade das políticas públicas”, que objetivariam o referido “bem comum”, encobre, sob o chamado “ciclo das políticas públicas”, seu caráter conflitivo quanto aos interesses em disputa e os vetos possíveis, advindos dos grupos sociais que se sentem, real ou imaginariamente, prejudicados. Tais conflitos podem assumir conotação de embate de classes sociais, por mais que conceituar classes e seus embates implique novo esforço analítico na contemporaneidade (Dye, 2009).

Finalizando esta seção, deve-se dizer que *políticas públicas* podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados desejáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, envolvendo: *i*) técnicos estatais e não estatais, burocratas (âmbito da gestão) e políticos (tomadores de decisão, isto é, âmbito da política); *ii*) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); *iii*) capacidade e viabilidade do Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos, isto é, o planejamento e a capacidade de governar; e *iv*) mecanismos de mensuração dos resultados. Com isso em mente, tem-se que a teoria do *ciclo de políticas públicas* (agenda, formulação, implementação e avaliação) poderia ser invocada mais para fins pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade não apenas é mais complexa do que faz supor aquelas etapas, como também é inerentemente mais “conflitiva”, à luz de C. Lindblom (1959).

### 3 ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – COMO SÍNTESE DO ESTADO – NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Pouco discutido pelos estudos predominantes em *políticas públicas*, o modelo de acumulação capitalista contemporâneo, intitulado “flexível” justamente por flexibilizar os fatores produtivos, será analisado neste capítulo como dimensão crucial. Deve-se notar que a flexibilidade se contrapõe à chamada “rigidez” do modelo fordista no tocante aos fatores produtivos.

De forma panorâmica, algumas características exemplificam essa definição: complexa e perversa combinação entre capital financeiro e o produtivo; inédito controle do capital sobre: *i*) a circulação, por meio do estabelecimento de nichos de produção e consumo, da eliminação de estoques (*just in time*) e do incrível aprofundamento da *obsolescência programada*, entre outras estratégias; e *ii*) sobre o trabalhador, pela via da diminuição maciça da força de trabalho nos três setores produtivos: primário, secundário e mesmo o terciário, embora, neste, em menor proporção.

Em outras palavras, no capitalismo contemporâneo, vigente fortemente desde os anos 1980, produz-se cada vez mais (bens e serviços) com cada vez menos pessoas: daí o clássico tema, não superado, do “desemprego estrutural tecnológico” e da “precarização do trabalho”, uma vez que este é substituído vigorosamente por “ocupações” informais. Mesmo nos setores tipicamente ocupados pelas classes médias superiores, como é o caso da administração de empresas, a taxa de rotatividade é incrivelmente alta, levando seus profissionais a se tornarem “consultores”, por conta própria, de uma infinidade de atividades, muitas das quais questionáveis quanto à sua utilidade social.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) vem sendo corroída ano a ano pela chamada “pejotização” da mão de obra, uma vez que vastos segmentos de trabalhadores são obrigados a se constituir em pessoas jurídicas (PJ) como forma de vender sua força de trabalho, o que implica estar alijado de qualquer direito trabalhista. A “pejotização” é mais uma demonstração da preponderância, no caso brasileiro, do amplo domínio do trabalho pelo capital, porém de maneira sorrateira na medida em que não se derogou “formalmente” a CLT. Além disso, a *pejotização* – terminologia cada vez mais conhecida por amplos segmentos da força de trabalho – trata legal e institucionalmente o indivíduo como empresa, o que implica dupla perversidade quanto ao tratamento do trabalhador: pelo capital e pelo Estado.

Embora o modelo de acumulação não se constitua de forma exatamente igual em todos os países e regiões, trata-se de variável-chave cujas exemplificações acima são apenas uma amostra. Para diversos analistas e agentes estatais, as *políticas públicas* seriam, nessa perspectiva, um antídoto eficaz por justamente mobilizar as forças do Estado no sentido de impedir a “barbárie do capital”.

Sem desconsiderar que vontade política, mobilização social, investimento público (orçamentário, de pessoal, legal e logístico) e regulação estatal – elementos constitutivos das *políticas públicas* – são fundamentais à reversão de situações de desigualdade, deve-se indagar a respeito dos limites quanto a seus efeitos práticos. Observe-se o caso emblemático da contradição entre *obsolescência programada* – um dos elementos nucleares da acumulação flexível do capital – e *políticas públicas* ambientais, cada vez mais cruciais à preservação do planeta e consequentemente das espécies.

Nesse exemplo, o capital tem ampla liberdade para organizar a acumulação, por meio da redução tecnicamente programada da durabilidade dos produtos, liberdade esta que, embora não seja novidade na história capitalista, jamais encontrou ambiente tão fértil como a partir dos anos 1970/1980 (vigência ideológica do neoliberalismo), quando esse processo, que perdura aos dias de hoje, chegou ao seu ápice. O exemplo dos aparelhos tecnológicos de consumo doméstico, tais como os referentes à informática e aos celulares, é marcante, pois são constituídos de substâncias altamente poluidoras e cuja vida útil tem como regra a fugacidade. A quebra (obsolescência) datada desses aparelhos em um ou dois anos expõe os claros limites do Estado perante o capital em perspectiva internacional. Qualquer tentativa de interferência do Estado e de organizações multilaterais, como as conferências mundiais ligadas ao meio ambiente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outras (e menos ainda dos sindicatos) no processo produtivo empresarial, no tocante aos princípios basilares da produção contemporânea, é prontamente rechaçado como “intervenção espúria”. Ademais, o aparato

jurídico é francamente protetor do “empreendedorismo” (tido e havido como schumpeteriano), da “inovação”, da “propriedade” e da “iniciativa individual” – marcos do discurso ideológico contemporâneo –, contrariando a perspectiva do “interesse coletivo” em preservar as bases mínimas da solidariedade e do próprio meio ambiente (Evans, 1995). O Estado é, portanto, *estruturalmente* limitado, como já mostrava Offe na década de 1970, ao observar quatro condicionantes estabelecidos pelo modelo de acumulação capitalista à sua atuação na contemporaneidade:

- a) A *privatização da produção*: o poder público está estruturalmente *impedido* de organizar a produção material segundo seus próprios critérios “políticos”. (...)
- b) *Dependência dos impostos*: o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do *sistema tributário*, do volume da acumulação privada. (...)
- c) A *acumulação como ponto de referência*: como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. (...)
- d) A *legitimação democrática*: (...) O exercício do poder através dos mecanismos democrático-representativos da formação das vontades e da regulamentação dos conflitos tem o sentido, no contexto do Estado constitucional burguês, de assegurar de forma *politicamente* duradoura – e não somente através de preceitos constitucionais – a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, de forma a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado.

(...) Em outras palavras: o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua *forma* institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu *conteúdo*, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação (Offe, C., 1984, p. 123-125, grifos do autor).

Não foi diferente na era fordista/keynesiana, embora o vetor político-econômico (constituição de sociedades de produção e consumo de massa) e o contexto ideológico (disputas entre liberalismo derrotado, nazifascismo, socialismo e social-democracia) fossem quase que opostos. No Brasil, embora a agenda de direitos se confundisse com a revolução industrial (anos 1940 em diante), o processo foi semelhante, guardadas suas muitas particularidades.

Pois bem, a contradição entre a predominância de produtos programados para definharem, e a necessidade que o planeta, notadamente a biosfera, tem de se recuperar da incessante prospecção de recursos naturais, demonstra os claros limites das *políticas públicas* no capitalismo contemporâneo, afetando o planejamento e a gestão, no sentido de limitar a atuação do Estado. Observe-se que a agenda ambiental é fortemente travada, em escala global, justamente pelo fato dos interesses

do capital, por vezes imiscuídos aos dos estados nacionais centrais, se sobrepõem aos das pessoas e das comunidades, mesmo quando esta é o planeta.<sup>4</sup>

Outro exemplo marcante refere-se à categoria trabalho, uma vez que não apenas o número de trabalhadores “necessários” à reprodução do capital é cada vez menor como, dependendo do setor que se observe, o próprio número de consumidores pode ser diminuído. Tal como demonstrado por autores como Harvey (1990), Rifkin (1995) e outros, o capital global necessita de poucos trabalhadores (daí a emergência de empresas que não fabricam nada, apenas articulam, de forma complexa, o processo produtivo em escala global e dão aos produtos uma marca) e de poucos consumidores que, contudo, tenham um padrão de renda e de consumo extremamente alto e fugaz. Tal fugacidade – fortemente apoiada nas modernas técnicas de propaganda e de indução ideológica ao consumo, ancoradas no sistema midiático – faz da rotatividade do consumo o motor da exclusão social do trabalho e da barbárie ambiental. A “corrosão do caráter”, com toda sorte de consequências individuais e sociais deletérias, como mostra Sennett (1998), é o resultado mais notório dessa psicose coletiva envolvida nesse processo.

Reafirme-se que cada país, em razão da estrutura e inserção histórica de suas economias e de sua trajetória, instituições e capacidade social de mobilização refaz, de formas distintas, esse processo estrutural. Contudo, os eixos estruturantes estão colocados, limitando e circunscrevendo fortemente as alternativas.

Mesmo no Brasil, que na última década vem ostentando índices elevados de empregabilidade formal, esse processo não é diferente. Se são marcantes algumas de suas políticas, tais como a elevação real do salário-mínimo, a ampliação inédita do crédito, o estímulo ao consumo interno e a transferência de renda, no contexto de alargamento de políticas sociais, deve-se ter clareza quanto aos limites das mesmas. Nesse sentido, se a empregabilidade com carteira assinada é significativa (e mesmo inédita aos padrões brasileiros), ainda assim não conseguirá superar, estruturalmente, o altíssimo grau de informalidade da economia brasileira. Os empregos, além do mais, estão baseados em baixos salários e baixa qualificação, e só ocorrem pela combinação – talvez conjuntural – entre vontade política em diminuir a exclusão e a desigualdade – móvel da *política pública* dos anos recentes – e um estoque de empregos formais historicamente muito baixo. Desta maneira, o fenômeno recente da formalização talvez seja incapaz de alterar a estrutura do mercado de trabalho e da produção informal. Uma *path dependence* informa esse processo, tal como mostra Pierson (2000). Esses exemplos, entre tantos outros, exteriorizam, portanto, os limites concretos da ação do Estado perante o capital.

---

4. A filmografia contemporânea tem exposto, de forma significativa, o poder do capital perante os Estados, mesmo aqueles tidos como “desenvolvidos”, que teriam sido capturados pelos interesses empresariais: os filmes-denúncia *The corporation*, *Enron*, *Inside job*, *Food, inc.* e boa parte da obra de Michael Moore, entre outros, expressam, a partir dos países centrais do capitalismo, as consequências nefastas do modelo de acumulação flexível e consequentemente os limites *das políticas públicas*, vale dizer, do planejamento e da gestão pública, em sentido amplo.

Essa constatação não significa diminuir o papel do planejamento, da gestão pública e das *políticas públicas*, nem em termos conceituais nem empíricos, haja vista as transformações que estão em curso no Brasil contemporâneo. Significa, na verdade, ter clareza sobre seus alcances e limites visando à compreensão do que cabe ao Estado e suas *políticas públicas* na luta política da sociedade organizada, objetivando ampliar as capacidades de mobilização e transformação do ente estatal, por meio justamente do planejamento e da gestão.

Nesse sentido, a chamada “radicalização da democracia” corresponderia à ampliação crescente dos espaços de participação e deliberação nas arenas decisórias, institucionais e sociais; à tradutibilidade das linguagens oficiais herméticas, a começar pelo orçamento; ao aprofundamento da transparência decisória; à revisão do oligopólio da mídia; entre tantas outras reformas possíveis. Em uma palavra, na reversão do caráter historicamente elitista do Estado brasileiro. Tudo isso parece um caminho possível com vistas à revisão de prioridades do Estado: em sua forma (a democracia “radicalizada”) e em seu conteúdo (as *políticas públicas*), o que envolve necessariamente gestão pública articulada ao planejamento governamental.

#### 4 A VARIÁVEL “SISTEMA POLÍTICO” COMO ÓBICE A POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS

Outra dimensão fundamental à análise do Estado, igualmente esquecida, refere-se às travas do sistema político brasileiro à elaboração e implementação de *políticas públicas transformadoras*. Ressalte-se que, como dissemos acima, embora haja limites estruturais advindos do modelo de acumulação, não apenas há espaço para a ação do Estado no sentido de alterar regras, induzir comportamentos e transformar realidades, como a relação entre estrutura econômica (modelo de acumulação) e ação política (*políticas públicas*, entre outras ações) não é uma equação estática e necessariamente aprisionada ao passado. Daí o papel do planejamento e da gestão poder incidir, uma vez mais, nessa lógica. Há uma espécie de linha móvel limítrofe que levou às abordagens do tipo “variedades de capitalismo”, tal como o demonstram, entre outros, Hall e Soskice (2001).

Especificamente quanto ao sistema político brasileiro, foi estruturalmente moldado pela ditadura militar e jamais alterado significativamente desde a redemocratização. São algumas de suas características: *i*) o multipartidarismo extremamente flexível e pouco representativo; *ii*) o financiamento misto (público e privado), mas que, na prática, é largamente “privatizado” por meio do denominado “caixa 2”; *iii*) a infidelidade partidária (apenas recentemente minorada por decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE); *iv*) o acesso institucional ao rádio e à televisão franqueados a todos os partidos com representação federal, independentemente de sua real representatividade: os partidos chamados “de aluguel” têm pequena

representação parlamentar mas desfrutam de todas as benesses do sistema político; *v*) toda sorte de casuísmo, tal como a coligação nas eleições proporcionais, que implica o voto em um partido ou candidato e a eleição de outro, em razão da contagem do quociente eleitoral, entre outros; *vi*) a baixa transparência quanto ao uso dos recursos públicos (também recentemente minorada com a Lei de Acesso à Informação – LAI); *vii*) a lógica da coalizão para governar, ou melhor, para obter maioria no parlamento, com impactos diretos na (in)coerência das *políticas públicas* e nos resultados eleitorais, uma vez que, usualmente, partidos derrotados participam de coalizões de governo capitaneadas pelos partidos vencedores; *viii*) o desenho eleitoral que concede carta branca do eleitor ao representante – tornando o mandato “propriedade” deste – e o distancia de seus representados (a aludida reinterpretação da fidelidade partidária, pelo TSE, amenizou essa prática, mas ainda assim não a eliminou); *ix*) o baixo poder conferido ao parlamento, tornando-o “despachante” de interesses paroquiais e corporativos; e *x*) o desbalanceamento na proporcionalidade federativa no Congresso Nacional, entre outras.

A emenda da reeleição aos chefes do Poder Executivo, que golpeou as regras do jogo vigentes em seu pleno funcionamento (com o apoio entusiástico da grande mídia nos anos 1990), contribuiu ainda mais para as mazelas do sistema político brasileiro, pois: *i*) mudou profundamente as regras do jogo político-institucional que proibiam a reeleição; *ii*) não criou nem fortaleceu qualquer mecanismo institucional de fiscalização; e *iii*) sequer obrigou os governantes recandidatos a se licenciarem enquanto concorriam ao cargo que estavam ocupando. Em outras palavras, inseriu nova lógica ao sistema político, com efeitos profundos nos partidos e nas eleições, sem qualquer mecanismo de controle e, mais grave, sem alterar as regras norteadoras do *modus operandi* da vida política.

Tudo somado, as *políticas públicas* de cunho transformador – assim como o planejamento estratégico que as precede – são, portanto, estruturalmente limitadas não apenas pelo modelo de acumulação, mas também pela própria lógica do sistema político. Afinal, só chegam ao poder (Executivo e Legislativo) os partidos políticos que obtêm financiamento privado (legal e ilegal), uma vez que o altíssimo valor das campanhas eleitorais exclui, de saída, grande parte dos partidos que não jogam “as regras do jogo” (o fundo partidário nem de longe cobre o valor das milionárias campanhas). Ademais, para ganhar eleições são necessárias coalizões que implicam, anteriormente a elas, a soma de minutos no horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão – daí os acordos com partidos das mais diversas linhagens ideológicas, com compromissos igualmente diversos. Da mesma forma, para governar há a necessidade imperiosa de se negociar maiorias confortáveis nos respectivos parlamentos (Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional) com vistas à aprovação de medidas, ações e *políticas públicas* capitaneadas pelo

chefe do Executivo para garantir aquilo que se tornou uma espécie de “cláusula pétrea informal” do sistema político: a chamada “governabilidade”. O “programa de governo” é necessariamente negociado com vistas à governabilidade – conceito fugidio, porém encarado como limite insofismável aos governantes eleitos.

Como a esmagadora maioria dos grandes e médios partidos – que carregam candidatos ao Executivo e ao Legislativo – é financiada por grandes interesses (bancos, construtoras, entre outros setores empresariais sensíveis à ação estatal), governar implica fundamentalmente em costurar acordos diversos e contraditórios. Além disso, a vida pública torna-se fortemente “privatizada”, na medida em que interesses empresariais privados se fazem presentes antes, durante e depois das eleições, colocando a democracia brasileira, embora não apenas ela, sob suspeição plutocrática.

Em outras palavras, seja para se eleger (papel do financiamento privado para fazer campanha e da coligação para obtenção de tempo no rádio e na televisão), seja para governar (“dívida” para com os financiadores e necessidade de maioria parlamentar para governar), os partidos políticos necessitam, imperiosamente, negociar compromissos publicamente assumidos, e mais especificamente, o próprio “programa” de governo. Isso significa a existência tanto de *políticas públicas* tímidas, por não incidirem vigorosamente contra interesses constituídos, como contraditórias, uma vez que voltadas a interesses e conflitos diversos, em larga medida irreconciliáveis. Consequentemente, o planejamento governamental torna-se fugaz, uma vez que prévia e politicamente negociado. Com isso, há claros impactos na gestão pública, sobretudo se pensada, como deve ser, de forma articulada ao planejamento.

Qualquer movimento governamental considerado “radical”, em qualquer setor, tem como reprimenda, de um lado, a perda de maioria parlamentar e, de outro, a oposição feroz da grande mídia, porta-voz das classes médias superiores e do capital, como será visto adiante. Isso tudo acarreta redução e enfraquecimento das condições de governança e governabilidade, abrindo caminho para a derrota eleitoral na próxima eleição. Mesmo o apoio a demandas de movimentos sociais tidos como “radicais” é fortemente bombardeado pela mídia e pela *lógica conservadora do sistema político*, que ameaça imediatamente com a “retirada de apoio”. Note-se o ciclo vicioso que o sistema político impõe à lógica de governar.

Mas, se esse cenário é verdadeiro, como explicar os inequívocos avanços sociais vigentes há pouco mais de uma década? Antes de tudo, pela entrada do Partido dos Trabalhadores (PT), até então um partido médio, no jogo político-institucional dos “partidos do poder”, e sua submissão às “regras do jogo”, vale dizer: financiamento

privado de campanhas, coligações eleitorais e coalizões governamentais amplas e contraditórias, negociação do programa de governo e enfática mensagem, simbolizada pela “Carta ao Povo Brasileiro” (publicada em 22 de junho de 2002), de partido da “ordem constituída”.

Tal reversão político-ideológica não impossibilitou os referidos avanços, sociais e institucionais, mas teve como preço a redenção partidária às aludidas regras do jogo, com todas as consequências conhecidas, assim como o compromisso de que as *políticas públicas* não seriam “radicalmente transformadoras”. Os protestos que vêm ocorrendo desde junho de 2013 demonstram justamente o fosso entre o sistema partidário institucional e as demandas vivas – e contraditórias – da sociedade.

Os avanços, contudo, ou estão aquém do que potencialmente poderiam ser (por exemplo, o gasto com transferência de renda custa 10% do pagamento dos juros da dívida pública interna), ou convivem com outras *políticas públicas* claramente contraditórias, por exemplo, o apoio desmesurado ao agronegócio, a não revisão dos efeitos da dívida interna, a leniência quanto à “pejotização” dos trabalhadores, o não enfrentamento do oligopólio da grande mídia, entre inúmeros outros exemplos.

Do ponto de vista institucional, a não reforma das regras do jogo político também denota a dificuldade que os partidos progressistas têm de formular *políticas públicas* substantivas e, em simultâneo, alterar o *modus operandi* do sistema político. Este representa, portanto, uma trava àquelas.

As reformas com potencial transformador ocorrem, portanto, pelas “bordas do sistema”, sem ameaçar o poder político constituído ou as elites econômicas, casos da ampliação e diversificação do crédito, do aumento do poder de compra real do salário-mínimo, da maior institucionalização dos programas de transferência de renda, da ativação da economia interna, entre outros programas transformadores, mas cujo alcance é tal que não incidam nas grandes fortunas, nos lucros e no ambiente de negócios. Não deixa de ser impressionante o fato de que, apesar dos inúmeros avanços sociais verificados nos últimos anos, o Brasil ainda ostenta índices alarmantes de desigualdade e pobreza.

O sistema político brasileiro constringe a todos os partidos políticos, mas especialmente aos que historicamente lutaram por mudanças “radicais” na desigualdade social. O planejamento, a gestão pública e as políticas públicas são, desta forma, moldados também de acordo com essa estrutura quase que intransponível do sistema político, que fora arquitetado, em seu cerne, durante o regime militar.

Para que as *políticas públicas* sejam mais inclusivas, expressivas e “radicais” – no sentido de irem à raiz dos problemas com vistas a transformá-los –, torna-se fundamental enfrentar os interesses constituídos que sustentam o sistema político brasileiro e travam as *políticas públicas transformadoras*. Para tanto, a reforma política, que há anos habita a agenda pública brasileira sem que se efetive, é fundamental para que as *políticas públicas* possam ter mais coerência, serem sistêmicas e, sobretudo, mais expansivas e transformadoras do *status quo* nacional.

## 5 O PAPEL DA MÍDIA COMO ATOR POLÍTICO E IDEOLÓGICO: VETOS E BLOQUEIOS

Muito se tem discutido sobre o papel da mídia no mundo contemporâneo, notadamente da segunda metade do século XX aos dias de hoje. Diversas disciplinas, como as ciências sociais, a história, a economia, a semiótica e, obviamente, a comunicação, entre outras, abordam os impactos da “sociedade midiática” nas mais distintas áreas, sobretudo no “inconsciente coletivo”, tendo em vista a manipulação de valores e fenômenos e a indução de comportamentos políticos, sociais, econômicos, estéticos etc., como mostra Castells (2000).

Individualismo, consumismo, hedonismo, descrédito na ação política coletiva e nas doutrinas políticas, reforço da ideologia do “*self-made man*”, ênfase no mundo privado etc. são algumas das características resultantes desse mundo atomizado, vigente em maior ou menor medida em todos os países, notadamente após a ascensão do neoliberalismo e o definhamento do socialismo soviético.

A partir da “revolução” digital dos anos 1990, novas questões vêm sendo levantadas, uma vez que as comunicações estariam passando por profundas transformações, mas percebidas intelectualmente de modo distinto: para alguns setores são vistas como potencialmente democráticas e para outros como controladoras e alienantes.

Para além da controvérsia, as chamadas “redes sociais” (caso do Facebook, por exemplo, que chegou ao incrível patamar de um bilhão de perfis em 2012, isto é, um sétimo da população humana), a “convergência digital” e a ampla disponibilidade de meios de comunicação não têm alterado, de maneira significativa, a ação política coletiva das sociedades, uma vez que o uso privado para fins de entretenimento e relações estritamente privadas, familiares e de “grupos de afinidade” pessoais são suas maiores características. Apenas mobilizações pontuais, pouco significativas tendo em vista a dimensão planetária das comunicações, têm sido observadas, o que se deve, aparentemente, embora não apenas, ao legado privatista, individualista e alienante da dominação midiática instaurada desde a metade do século passado, e mais especificamente ao legado neoliberal das décadas de 1980 e 1990.

No Brasil, onde a própria urbanização se confunde com a indústria midiática – o rádio e depois a televisão –, os meios de comunicação foram se desenvolvendo sem

regulação pública, isto é, como negócio privado sem responsabilização quanto a seus efeitos sociais, o que inclui o não enfrentamento dos grupos políticos dominantes. Em particular, o regime militar pós-1964 foi responsável pela verdadeira tragédia comunicacional que vive o país em pleno século XXI, na medida em que incentivou o sistema oligopólico em que se vive – em nome da “integração nacional” –, ao lado da permissão para os empresários da comunicação tratarem as empresas deste ramo, ironicamente chamadas de “empresas de comunicação social”, como mero negócio privado, desde que convergente aos objetivos do poder dominante, entre os quais a ovação ao regime militar e a alienação político-cultural da maioria da população.<sup>5</sup> É nesse sentido que Parsons (1990) havia questionado o poder da “imprensa de negócios” nos países de capitalismo central.

O autoritarismo político, obtuso por excelência, permitiu e conviveu com a *censura do mercado* ao conceder e renovar concessões a empresas de comunicação que, para se manterem, precisavam apenas adotar o servilismo ao regime. Em vários casos, sendo o mais significativo o da Rede Globo – emissora gestada no ventre do militarismo –, o servo foi mais realista do que o rei, isto é, autocensura e adesão “ideológica” ao regime, com toda sorte de benefícios empresariais, deu contornos a uma corporação que se tornou a quinta maior empresa de comunicação, em faturamento, no mundo. Talvez mais importante, embora sem estudos suficientes a respeito, o papel das *Organizações Globo* na vida brasileira é de dimensão desconhecida, pois vai além da própria rede de televisão, na medida em que seus impactos são sentidos nos planos cultural e comportamental – tomados neste capítulo em sentido gramsciano, além da cadeia de negócios de que participa. O conglomerado das *Organizações Globo*, como se sabe, inclui muitas emissoras de rádio (AM e FM), transmissoras e retransmissoras de televisão, jornais e revistas, indústria fonográfica, uma fundação (que leva o nome de seu patrono, Roberto Marinho) com capacidade para financiar e induzir a produção cultural – com as devidas deduções tributárias –, parcerias internacionais e um satélite próprio para seus negócios, entre outras atividades corporativas, conforme demonstrado por Fonseca (2005).

De certa forma, as *vidas cultural* (criação de padrões estéticos em diversas áreas, notadamente com viés estadunidense, “integração” nacional a partir de parâmetros predeterminados) e *política* (clara interferência em eleições e nos centros decisórios estatais) brasileiras se tornam incompreensíveis sem se dimensionar o papel das *Organizações Globo*, que habilmente souberam se adequar tanto à ditadura

---

5. Historicamente, a grande mídia, no Brasil, foi participante ativa do jogo político e parte atuante no sistema político, como o comprovam o apoio vigoroso a ações golpistas na vida política do país. Paradoxalmente, não houve nenhum movimento significativo, desde a redemocratização nos anos 1980, no sentido do enquadramento da mídia nas regras do Estado de Direito Democrático, o que denota sua ação para além dos marcos legais: ausência de marco regulatório, de direito de resposta, de regras claras quanto à concessão e renovação das concessões etc., e sobretudo a possibilidade de prejudicar pessoas e instituições sem que seja responsabilizada.

como à democracia pós-1989. Por mais que partidos de oposição à ditadura e mesmo às *Organizações Globo* tivessem chegado ao poder após a redemocratização, jamais houve combate efetivo ao seu poder. A indigência comunicacional que se experimentou, com efeitos culturais mais profundos do que os de estirpe político-eleitoral, contribuiu para sedimentar um padrão comportamental do brasileiro *médio* cuja marca é a ideologia do “individualismo meritocrático” e a descrença nas transformações políticas coletivas, assim como nas instituições públicas.

Pois bem, a experiência petista, agora em seu quarto governo em âmbito federal, tem transformado parcialmente essas assertivas. Embora, entre outros aspectos, o não enfrentamento ao oligopólio midiático, a não colocação na agenda governamental de um marco regulatório da mídia e a não revisão das regras de renovação das concessões representem, em outras palavras, a permanência da não democratização da informação e da comunicação e, conseqüentemente, a manutenção de uma “democracia superficial e apenas parcial”, diversas *políticas públicas* sociais, como se viu acima, têm se desenvolvido e alterado a vida de milhões de brasileiros.

As grandes corporações midiáticas, que expressam os interesses materiais e ideológicos das classes médias e do capital, embora críticas às transformações coletivas promovidas pelas *políticas públicas* federais, na medida em que vão em direção contrária ao mundo “dos melhores e dos mais capazes” (mote histórico do jornal *O Estado de São Paulo*), as aceitaram por não confrontarem a estrutura de poder e a dinâmica das propriedades *empresarial* (o que inclui a própria mídia), *agrária* e do *mercado financeiro*.

A convivência entre reformas sociais limitadas e *statu quo* se mantém, apesar do elitismo oposicionista dos meios de comunicação, uma vez que atuam como verdadeiros “aparelhos privados de hegemonia” e “intelectuais coletivos” – categorias gramscianas cada vez mais presentes na cena político-midiática brasileira (Gramsci, 2000). Tal *modus operandi* coloca a mídia como organizadora das classes médias e do capital global, obstruindo e vetando *políticas públicas* tidas como “inaceitáveis”, e conseqüentemente, o planejamento e a gestão em prol dos pobres. O caso da chamada “mobilidade urbana” é notório, uma vez que sequer ascende à agenda o tema do necessário privilegiamento, nas grandes metrópoles, das vias públicas ao transporte coletivo. A indústria automobilística, que financia campanhas de parlamentares e chefes de Executivos, que patrocina generosamente os meios de comunicação e que adota estratégias de *marketing* extremamente agressivas, entre outras estratégias, tem na mídia seu “intelectual coletivo” capaz de vetar qualquer mudança significativa nas *políticas públicas* urbanas. O mesmo ocorre quanto ao Estado em nível federal, interessado que sempre esteve nos tributos advindos da cadeia produtiva do automóvel, apesar de suas conseqüências nefastas.

O mesmo se repete quanto ao *mercado imobiliário*, altamente especulativo, capaz de transformar as cidades em verdadeiras “selvas de pedras”, e ao *mercado financeiro*, capaz de sobreviver com os elevados e seguros juros da dívida interna e manter uma elite rentista, como será visto adiante.

A grande mídia comercial brasileira – composta por organizações complexas de rádio e televisão, de jornais e revistas, de portais na internet com conteúdos diversos e lucrativos, entre outras atividades empresariais – veta e obstrui, por meios diversos, qualquer transformação *significativa* no que tange às *políticas públicas*. O caso do imposto sobre as grandes fortunas é outro tabu, pois, ao incidir sobre o grande capital, sequer consegue chegar à agenda política e pública de discussão. A mídia, portanto, apenas aceita, mesmo que a contragosto, mudanças incrementais e consideradas “laterais”, como é o caso dos programas sociais vigentes.

Mas quando uma dada política, contrária aos interesses midiáticos, adentra a agenda governamental, há uma enorme mobilização no sentido de vetá-la ou, se não for possível, circunscrever o seu “desenho”, isto é, sua *formulação* e seus objetivos quanto ao que pretende alcançar, a ponto de torná-los inócuos ou de baixo impacto.

Toda essa mobilização conta com “especialistas” que “autorizam” uma dada posição, com todo o aparato de manchetes, fotos e charges (no caso dos meios impressos) e matérias que expressam opinião e que, por seu turno, se espria sutilmente pelas coberturas. Embora o discurso midiático advogue, como cantilena, a separação entre coberturas jornalísticas e a opinião, o que se vê fundamentalmente é uma mesma linhagem ideológica/editorial corroborar o *modus operandi* dos “aparelhos privados de hegemonia”, uma vez que atuam com o objetivo de vetar e de propor políticas, ora de forma ostensiva, ora subliminar.

A própria aceitação do poder oligopólico da mídia demonstra a incapacidade política do Estado brasileiro em enfrentar tais poderes constituídos, o que o obriga a atuar nas margens e frestas da estrutura econômica e social brasileira. Daí o incrementalismo das *políticas públicas* desenvolvidas em pouco mais de uma década, as quais, por mais importantes e significativas que sejam, são tímidas perante os recursos econômicos disponíveis e, sobretudo, perante as necessidades de milhões de brasileiros. Basta comparar os gastos sociais com as necessidades populares para que se compreenda o espaço que ainda se tem para transformações profundas.

É claro que somente “vontade política” dos governantes não é suficiente para alterar realidades historicamente constituídas. É necessária uma conjunção de fatores, tais como, além da vontade política, a capacidade tecnopolítica de governar, o reordenamento orçamentário, a reforma política, a mobilização e a

pressão social, entre outros fatores. Sem estes, o enfrentamento aos grandes poderes, notadamente os da mídia, do latifúndio (organizado em torno do agronegócio), do capital produtivo e financeiro especulativo (cada vez mais articulados), entre outros, será sempre protelado.

Os vetos e as obstruções da mídia oligopólica a *políticas públicas* profundas e transformadoras reafirmam seu caráter político (da mídia) e a constatação de que é parte constitutiva do sistema político conservador. Porém, uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 1985) à reforma do sistema midiático parece estar se abrindo quando, apesar da oposição vigorosa de grande parte de seus órgãos às *políticas públicas* sociais, estas, em perspectiva federal, estão sendo implementadas – Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (Suas); Luz para Todos; Minha Casa, Minha Vida; vasta concessão de crédito; valorização do salário-mínimo; redução relativa do preço da cesta básica; programa de cisternas; entre outras – e aparentemente ganharam estatuto de “políticas de Estado”, dada a legitimação institucional que adquiriram.

Ao se instituírem como “políticas de Estado”, diminuem o poder histórico dos veículos de comunicação de derogá-las, o que por si só é um fenômeno sociopolítico significativo. Nesse sentido, se comparam ao processo europeu (Skocpol e Ikenberry, 1983), embora com um século de atraso. Portanto, este processo vem provocando inédita desconexão entre o poder de audição da mídia e a realidade social da massa de trabalhadores pobres no Brasil,<sup>6</sup> isto é, trata-se de marcante disjuntiva entre sociedade e meios de comunicação, que vem se aprofundando no país, o que merece ser analisado com maior acuidade.

Em síntese, oportunidades como a que se está vivenciando evidenciam a necessidade de um projeto estratégico de nação, capaz de consolidar avanços e estabelecer novas regras ao jogo democrático: daí o papel crucial do planejamento.

## 6 O SIGNIFICADO DE “FAZER MAIS” NO EMBATE POLÍTICO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO

O recém-concluído debate sucessório à Presidência da República (PR) sobre “fazer mais”, “ir além do que já se fez” nas *políticas públicas*, parte de uma base comparativa significativa: o país ostenta índices sociais progressivamente positivos, cujos impactos são sentidos no cotidiano do cidadão pobre. O Programa Bolsa Família, por exemplo, é intrinsecamente capaz de alterar a realidade brasileira quanto à miséria, mas poderia, por outro lado, desempenhar papel ainda maior

---

6. Deve-se ressaltar importantes ações do governo Lula no sentido de minorar o poder da mídia: pulverização da propaganda federal, criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), promoção da primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) e tentativa, frustrada, de criação de uma agência reguladora. Embora importantes, foram ações claramente insuficientes e tímidas.

se não apenas ampliasse o programa em termos de número de beneficiários, como também aumentasse o valor das transferências. Poderia, em última instância, se transformar em uma espécie de carro-chefe de um Estado de bem-estar social brasileiro. Mas o primeiro passo foi claramente dado.

Deve-se ressaltar que os avanços sociais que vêm ocorrendo no Brasil, parte deles introduzidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 e aprofundados, sobretudo, a partir do governo Lula, são insofismáveis, uma vez que, por um lado deram sequência à efetivação da *lógica dos sistemas* de seguridade – SUS; Suas; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), este, na lógica maior da segurança como “defesa social”; e leis nacionais voltadas a políticas setoriais, em diversas áreas – e, por outro lado, inauguraram, também no governo Lula, um inédito processo de transferência de renda por meio de diversos mecanismos: particularmente o programa Bolsa Família, mas também a ampla concessão de crédito; a valorização inédita do poder de compra do salário-mínimo e da cesta básica; o acesso às universidades privadas e públicas, com a expansão destas últimas; entre outras políticas exitosas.

Todos esses avanços – eivados de problemas e contradições –, que têm promovido significativa mobilidade social no Brasil, se juntam à ativação da economia mesmo em tempos de crise internacional, o que é demonstrado pela imensa formalização do trabalho, pelo intenso consumo interno e por outras *políticas públicas* federais no contexto dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs).

Reitere-se que, de maneira progressiva, o país tem caminhado rumo à implantação de um Estado de bem-estar social, na medida em que a seguridade social combina ações preventivas e compensatórias (caso dos seguros) com ações focalizadas e universalizantes (casos respectivamente das bolsas de transferência de renda e dos direitos como saúde, educação etc.), em que a previdência social, a saúde, o seguro-desemprego, a transferência de renda e o poder de compra são seus sustentáculos.

Tem-se, portanto, uma nova realidade social, gestada em 1988 e aprofundada há pouco mais de dez anos, mas que contrasta, como se viu, com a grotesca interpretação manipulatória da mídia, uma vez que procura sistematicamente negá-la, diminuí-la ou desacreditá-la, em vez de apontar seus limites e alcances.

Ressalte-se que o gasto social total vem sendo ampliado desde o governo Lula, mas, quando cotejado com a dimensão histórica da desigualdade brasileira, ainda está aquém das necessidades de um país que pretende, simultaneamente, extinguir a miséria e consolidar um Estado de bem-estar social.

Por outro lado, a contraface das *políticas públicas* sociais exitosas está no gasto financeiro com a dívida pública interna. Segundo *Eduardo Fagnani*:

A agenda brasileira para o futuro, definitivamente, não é aquela que os organismos internacionais querem impor ao mundo. Nosso desafio central é consolidar as conquistas de 1988, bem como os avanços e convergências obtidos recentemente. Isso depende de uma duríssima corrida de superação de obstáculos. Um deles é a redução das despesas financeiras, o maior item do gasto público. Somos líderes mundiais em taxa real de juros e vice-líderes no *ranking* de maiores pagadores de juros em proporção do PIB. Se Macunaíma vivesse hoje, certamente diria: “Ou o Brasil acaba com os juros, ou os juros acabam com o Brasil!” (Fagnani, 2011).

O gasto apenas com o serviço da dívida pública, isto é, os juros – sem, portanto, considerar o principal –, atinge mais de R\$ 200 bilhões ao ano (a.a.), cifra incrivelmente alarmante, mesmo se for levada em consideração a melhoria recente no seu *perfil*, assim como sua melhor posição relativa perante outros países, por dois motivos: *i*) cerca de 80% deste valor pertence a aproximadamente vinte mil proprietários que, dessa forma, se beneficiam vigorosamente da alta dos juros; *ii*) o programa Bolsa Família, política pública exitosa e recomendada por instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que paga benefícios de cerca de R\$ 300,00 por família (teto) – sendo o valor médio metade disso –, representa apenas 0,4% do produto interno bruto (PIB), embora atinja cerca de treze milhões de famílias.

Em outras palavras, deve-se considerar que “é possível fazer mais”, “ir além” nas *políticas públicas*, ao se inverter a equação entre *gasto social* e *gasto financeiro* com o pagamento de juros da dívida interna.

Mesmo não sendo decisão simples, que dependa apenas da vontade política, o fato é que o enfrentamento aos poderes privados constituídos é tarefa crucial de governos comprometidos com a democracia, notadamente a democracia de *caráter popular e social*, sem a qual a própria *democracia política* (dissensos, conflitos, circulação do poder etc.) torna-se mera formalidade. Enfatize-se, nesse sentido, que a democracia perdeu seu sentido exclusivamente político (as “regras do jogo”, no dizer de Bobbio, 1986), tornando-se simultaneamente política e social, desde o final do século XIX, quando as primeiras reformas sociais foram implementadas na Europa. Como aludido, o Brasil somente agora está conseguindo consolidar o que se iniciou nos anos 1930/1940, durante a Era Vargas, o que é, portanto, uma experiência histórica muito recente.

Dessa forma, pode-se dizer que é possível “fazer mais” do ponto de vista fiscal, tributário e orçamentário – sem o que as *políticas públicas*, como um todo, e as sociais, em particular, tornam-se meros apêndices –, o que implica, fundamentalmente, enfrentar os grandes poderes constituídos, quais sejam *i*) os aludidos

detentores da dívida pública; *ii*) o sistema financeiro como um todo, notadamente os bancos; *iii*) os setores do capital, que se beneficiam de dinheiro público sem contrapartida ao desenvolvimento social do país – agronegócio, grandes tomadores de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF), etc.; *iv*) a grande mídia, como empresa e como “aparelho privado de hegemonia” que vocaliza interesses das classes médias superiores; *v*) as grandes empreiteiras, com seus contratos bilionários e bastidores opacos; e *vi*) o sistema político, fortemente “privatizado”, por meio do financiamento privado (legal e sobretudo ilegal) proveniente das grandes empresas.

Embora a lista seja maior do que essa, e haja poderes intermediários, seu enfrentamento inteligente e politicamente hábil poderá “fazer mais” do que se fez na última década. Este enfrentamento pode ocorrer, entre outras formas, com o apoio dos movimentos sociais, por meio de canais institucionais de participação política e com a ampliação “radical” da transparência, de forma a, progressivamente, alterar-se as “regras do jogo”. Não é demais ressaltar o papel das atuais manifestações sociais que, dessa forma, podem representar alavanca às transformações sociais.

“Fazer mais”, portanto, implica a alteração do cerne fiscal/tributário/orçamentário – cujos números acerca dos juros da dívida pública contrastam incrivelmente com os da transferência de renda –, e da maneira como o “jogo político” se desenvolve, o que leva à necessidade imperiosa, em termos teóricos e empíricos, de se efetuar reforma política, com vistas a enfrentar a privatização da vida política, os grandes poderes constituídos, e o sistema midiático oligopolizado e oligarquizado, radicalizando-se efetivamente a democracia no país.

Trata-se de demanda histórica dos movimentos sociais que lutaram pela democratização da sociedade brasileira e do pensamento democrático como um todo, o que inclui, necessariamente, as universidades e os centros de pesquisa comprometidos com a democracia política e social. Para tanto, somente *políticas públicas* consistentes, sistêmicas e transformadoras – resultantes do planejamento estratégico e da gestão pública a ele conectada – serão capazes de reverter, mesmo que a médio prazo, a abismal desigualdade socioeconômica e política que ainda rege a sociedade brasileira.

## 7 A GESTÃO PÚBLICA PRIVATIZADA

Muito se tem discutido, nas últimas três décadas, sobre o papel da iniciativa privada na administração pública e nas políticas públicas de modo geral. Desde a utilização de ferramentas e métodos empresariais na gestão pública, a privatização, em sentido

estrito – isto é, a venda de empresas públicas ao setor privado –, tem igualmente ocupado a agenda de debates (Ham e Hill, 1985).

Tema eivado de postulações programáticas e ideológicas, no sentido de afirmação do protagonismo estatal ou do setor privado mercantil e, desde os anos 1990, do assim chamado “setor público não estatal”, genérica e vagamente chamado de “terceiro setor”, há vários aspectos confusos neste debate, conforme analisado na obra organizada por Guedes e Fonseca (2010).

Notadamente desde a hegemonia neoliberal, “rolo compressor” propalado por *think tanks*, governos, mídia e comunidade empresarial, essa confusão tem aumentado substantivamente, uma vez que qualquer voz dissonante fora tida como anacrônica e extemporânea. Figuras como Von Mises, Von Hayek e Milton Friedman (Roberto Campos, Gustavo Franco, entre tantos outros no Brasil), e governos como os de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, com apoio maciço da grande mídia mundial – e, no caso brasileiro, dos grandes conglomerados de comunicação – obstruíram qualquer discussão acerca do papel do Estado e do mercado no trato da coisa pública. A ideologia do neoliberalismo não apenas impediu o debate, como impactou profundamente as sociedades ao aumentar exponencialmente a desigualdade social em nome da “meritocracia”, tomada como crença ideológica. Essa “ideologia do mérito” deveria implicar a supremacia do indivíduo sobre as classes sociais e a sociedade, e do mercado sobre o Estado.

A utilização de ferramentas de gestão de um setor por outro (do privado ao público e deste ao privado) é antiga, embora ocultada quando o assunto é a importância do Estado à iniciativa privada, caso, por exemplo, do planejamento e mesmo do papel estatal como protetor do capital privado em inúmeras guerras travadas ao longo da história. Mais importante, sem o Estado o capitalismo sequer existiria, como mostrou a clássica obra de Polanyi (1957). Além do mais, as crises capitalistas – como as de 1929 e 2008 – só tiveram enfrentamento crível em razão do papel ativo do Estado em salvar empresas e o próprio sistema capitalista, momento em que cessam as críticas neoliberais ao “protagonismo” estatal. Aliás, a ação estatal tem sido, notadamente desde a crise de 2008, voltada às empresas e aos bancos, e não aos cidadãos comuns, como o demonstra o volume de recursos empregados no salvamento de setores empresariais em detrimento dos chamados “colchões sociais” capazes de proteger os mais vulneráveis, isto é, aquilo que o movimento *occupy wall street* sintetizou como “*we are 99%*”.

Pois bem, desde a chamada *New Public Management* a administração pública vem sendo coagida pelos adeptos poderosos da hegemonia neoliberal a aplicar métodos e técnicas gerenciais advindos do setor privado e, sobretudo, a conceder, contratualizar e terceirizar serviços e responsabilidades a empresários e a agentes tidos como “privados sem fins lucrativos” (ou “públicos não estatais”). Estas denominações

são não apenas conceitualmente questionáveis, como estão no mesmo contexto do que genericamente se chama de “sociedade civil” e de “bem comum”, entre tantas outras caracterizadas pela polissemia e pelo baixo poder explicativo *caso não se as defina conceitualmente*, mas de uso corrente, notadamente midiático.

Entretanto deve-se notar, ainda, o papel da privatização, em sentido estrito, assim como o protagonismo do setor privado no fornecimento de serviços, caso clássico do SUS e de inúmeras parcerias “público-privadas”. A privatização foi tomada como uma espécie de “panaceia milagrosa” capaz de salvar a todos do mal causado pela “doença do estatismo”.<sup>7</sup> Quanto à terceirização do serviço público e da gestão pública, note-se que tem atingido limiares impressionantes no Brasil, a ponto de diversos setores estratégicos do Estado (notadamente no nível municipal) terem sido repassados a consultorias privadas. Aliás, consultorias têm vicejado – e obtido retorno financeiro – devido à fragilização do Estado que, muito mais do que contar com parcerias privadas, tem transferido a gestão de setores *estratégicos* a grupos empresariais. O planejamento público, neste caso, é literalmente liquidado.

Deve-se notar, nesse embate, dois aspectos cruciais. Em primeiro lugar, a utilização de instrumentos privados pelo setor público (e vice-versa) não apenas é antiga, como plenamente possível, como citado, mas desde que determinados requisitos estejam presentes – entre outros, ressalte-se a não delegação, em qualquer hipótese, dos chamados *setores estratégicos* (planejamento e gestão dos pilares constitucionais do Estado). Embora o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, editado na gestão Bresser Pereira quando titular do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), no primeiro governo FHC, deixasse claro quais seriam as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, isso não impediu – ou talvez tenha “aberto a porteira” – para a privatização do Estado em sentido lato. Toda sorte de concessões e transferências tem sido adotada desde então, fragilizando ainda mais o poder público quanto ao cumprimento de suas funções constitucionais e à prestação de serviços de fato públicos, o que implica ceifar o poder do Estado como agente capaz de governar e contrariar interesses constituídos, notadamente os grandes interesses, pois são voltados à apropriação privada do espaço e dos recursos públicos.

Em segundo lugar, a instituição das denominadas Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) tem como resultado, embora com exceções, a transformação de políticas públicas em apêndices dos grupos privados que, embora tidos como “sem fins lucrativos”, carregam em si a lógica do setor privado: valores; parâmetros de gestão; atuação voltada a grupos muito específicos, sem noção e articulação do todo; dependência, por vezes, de

---

7. Esses processos de como a grande imprensa brasileira adotou esta agenda na história recente são analisados por Fonseca (2005 e 2011).

financiamento privado, no caso das OSCIP; entre outros aspectos. Tal concessão aos agentes privados torna a gestão pública sem direção e sem capacidade de orientar e fiscalizar os agentes concessionários, contrariando o caráter monocêntrico do Estado.

Cidades como São Paulo, entre inúmeras outras Brasil afora, sintetizam os efeitos perversos daquilo que – para determinados segmentos sociais – foi uma tentativa de “modernizar” e “arejar” os serviços públicos, saindo da “camisa de força” das regras que regem Estado, no que diz respeito aos funcionários, às contratações, às licitações, ao orçamento etc. Tal “modernidade” tem, contudo, liquidado o sentido “público” do Estado, por mais que haja dificuldade teórica e empírica em definir o sentido do que é “público” na sociedade capitalista, como alerta Norberto Bobbio (1986). Isso não significa que o Estado tenha necessariamente de agir sozinho, assim como suas ações só serão efetivas se houver transparência, participação e “capacidade para governar”, aquilo que Matus (2006) chamou, em seu conhecido método “Planejamento Estratégico Situacional”, de “triângulo de governo”.

Os processos de concessão de serviços públicos a agentes privados, por meios diversos e com finalidades distintas, poderiam ser utilizados desde que *moderadamente*, isto é, sem descaracterizar a ação do Estado e o seu papel estratégico, e mantendo suas capacidades de *direcionamento e fiscalização* perante os agentes concessionários. Concretamente, isto quer dizer um conjunto de poderes do Estado, quais sejam: *i*) poder voltado ao *direcionamento* político-administrativo no que tange à implementação de políticas públicas, o que implica a coordenação dos agentes concessionários que, sem isso, agem de forma autônoma justamente pela inexistência de diretrizes estatais e pela tibieza política do poder público; *ii*) poder de *natureza técnica e política*, com o objetivo de enfrentar os poderes constituídos, especialmente os que tendem a se apropriar privadamente dos recursos públicos; *iii*) poder *voltado à fiscalização* dos agentes privados, o que implica impor-lhes punições severas caso transgridam as regras estabelecidas – para tanto, aparatos técnico-estatais qualificados, regras claras e transparentes, e efetividade nas ações do Estado são pressupostos para a atuação qualificada do poder público; e *iv*) poder por meio da *abertura à sociedade* daquilo que se denomina “controle social”, conceito bastante propalado, mas pouco institucionalizado.

Se à gestão pública – e ao pensamento político e administrativo – não cabe oposição programática pura e simples quanto à utilização de ferramentas e parcerias com o setor privado, é sabido, pela observação da história recente, que tal utilização não pode ser vista como panaceia, assim como ao Estado cabe o papel de governar, priorizando instrumentos próprios da gestão pública, seus funcionários e suas ferramentas, que podem e devem ser incentivados e aperfeiçoados, tendo em vista os objetivos do poder público.

A “moderna” gestão pública significa a existência regular de concursos públicos, carreiras públicas (estrutura de cargos e salários atrativos), treinamento e qualificação constante do corpo burocrático, ampliação dos percentuais de funcionários públicos em cargos estratégicos, transparência, abertura de canais de participação popular e controle social e, sobretudo, a compreensão de que a gestão pública tem pressupostos, características e objetivos distintos da administração privada. Antes de se abrir a terceiros, deve-se qualificar o poder público para que seja eficaz, eficiente e efetivo. Ainda assim, por mais que se possa utilizar ferramentas da gestão privada na administração pública, a grande inovação desta (da gestão pública), que se faz e refaz continuamente, é criar seus próprios mecanismos capazes de induzir comportamentos (em diversas dimensões), diminuir desigualdades, ofertar políticas públicas de qualidade, entre tantos outros objetivos advindos da CF de 1988 e das demandas democráticas de movimentos sociais e do pensamento progressista.

Tanto a *privatização das empresas estatais* (venda de ativos públicos ao capital) como a *privatização embutida em concessões, contratualizações, terceirizações e parcerias*, necessitam do comando firme e forte de um Estado democrático de direito, sem o qual todas as formas de privatização tornam-se verdadeiras barbáries à sociedade e ao país.

## 8 O IMPERATIVO DOS DIREITOS COLETIVOS SOBRE OS INDIVIDUAIS

O capitalismo tem, historicamente, sua ideologia legitimadora no liberalismo. Das vertentes mais moderadas às mais radicalizadas desta ideologia – caso, nesta última, do neoliberalismo hayekiano –, o indivíduo é o elemento nuclear da sociedade, sendo tratado como proprietário: originalmente de seu próprio corpo e logo de seus bens, dos resultados de “seu” trabalho (o que inclui o direito à herança e, sobretudo, à exploração do trabalho alheio) e fundamentalmente dos meios de produção. Assim, desde os primórdios do capitalismo, e de sua ideologia legitimadora, o legado à humanidade foi a terrível lógica do individualismo.

Diversos pensadores clássicos refletiram sobre tal lógica, implicando enorme controvérsia e contenda. Aos defensores da lógica individualista, os pressupostos foram a associação com a ideia de “liberdade”, de “inovação” e de “desenvolvimento”, por meio das iniciativas “empreendedoras” e dos benefícios à sociedade, indiretamente decorrentes da “iniciativa individual”. Desdobra-se daí a perspectiva de Schumpeter (1976) ao analisar o sentido do empreendedorismo no contexto maior do “espírito individualista” no capitalismo.

Pois bem, passados os grandes eventos revolucionários e as reformas sociais (sobretudo) do século XX, estão mais do que claros os efeitos perversos e trágicos da prevalência dos direitos individuais sobre os coletivos e da ideologia individualista, travestida também em meritocracia. Nenhum grupo social relevante advoga

a supressão do indivíduo e de suas esferas, tais como a ideia do “privado”, da “privacidade” e, claro, do próprio espaço, indelegável, do indivíduo – em termos filosóficos, psicológicos e sociais. As tentativas de tal supressão redundaram em nazismo e stalinismo, e claramente contrariam o que se quer apontar neste trabalho.

Afinal, grandes crises, como as de 1929, 2008 e tantas outras, demonstraram justamente a importância da sobreposição dos direitos coletivos – desde que democraticamente definidos e controlados – sobre os individuais. Aliás, a construção do Estado de bem-estar social se deu justamente nesta nova lógica ao longo do século XX. Mais ainda, conforme os reformistas o demonstraram, direitos coletivos são confluentes com direitos individuais (privacidade e direitos fundamentais), desde que estes, *no que afetam a sociedade*, sejam coadunados aos interesses majoritários que, no limite, seriam do “todo”.

Embora no capitalismo jamais possa haver um “todo”, uma vez que estruturalmente a sociedade é cindida em frações de classes, o que torna o próprio conceito de “esfera pública” problemático, a ideia de totalidade envolve os efeitos sistêmicos das ações individuais e de grupos à sociedade como todo, tendo em vista o que causam no tecido social, tomado em uma perspectiva ampla.

Exceto nos lugares em que os direitos coletivos se impuseram vigorosamente, caso dos países nórdicos, e em algumas outras poucas experiências, o fato é que o direito ilimitado à propriedade, à riqueza – herdada ou construída –, ao acesso ao espaço urbano, ao uso e à ocupação do solo, à ideia de liberdade individual sem correspondência quanto à responsabilidade social e outras, impactam fortemente Estados, governos e cidadãos, assim como o próprio planeta, no que tange aos aspectos ambientais. Deve-se notar que o seletíssimo número de bilionários no mundo, contados em poucas centenas, detém riqueza superior à quase totalidade dos habitantes do planeta.

As grandes metrópoles e o mundo rural, embora marcados por incríveis diferenças, assemelham-se quanto aos efeitos trágicos da sobreposição da lógica individual aos direitos coletivos. Da imobilidade urbana à produção agrícola contaminada pelos agrotóxicos, a lógica do capital – em um capitalismo ainda estruturalmente desregulado e desregulamentado – expressa a preponderância do privatismo sobre o direito aos aspectos mais elementares da vida.

Mas especialmente nas grandes cidades, em que milhões de pessoas vivem infernos cotidianos, como vimos, o capital imobiliário – eminentemente especulativo – se sobrepõe aos marcos legais avançados, como é o caso do Estatuto das Cidades, e mesmo de Planos Plurianuais (PPAs) e de Planos Diretores, por vezes organizados segundo a lógica coletiva e do bem-estar social. Do financiamento de campanha a vereadores e prefeitos, a *lobbies* de toda forma, o capital imobiliário – em grande

medida apoiado por financiamentos estatais da CEF, por exemplo – define a estrutura de bairros, que são construídos, destruídos e reconstruídos incessantemente. Daí o motivo de velhos bairros operários, em cidades como São Paulo, por exemplo, se tornarem palco de *shopping centers*, torres comerciais e edifícios de alto luxo, com impacto urbano, simbólico e social, uma vez que as populações historicamente residentes nestes locais são expulsas para as periferias profundas, casos, por exemplo, do extremo sul da cidade, justamente onde se localizam importantes reservatórios de água.

Os deslocamentos das populações pobres pela cidade, mensurados em muitas horas diárias, implicam, simultaneamente, enorme sofrimento humano aos trabalhadores, baixa produtividade – o chamado “custo Brasil” tem sua origem justamente no privatismo excessivo de nossa organização político-social – e esgarçamento do tecido social. A divisão entre bairros ricos/de classe média alta e pobres/de classe média baixa demonstra o fosso ainda existente e aprofundado pelo capital imobiliário especulativo, que carrega em seu movimento um conjunto de outras iniciativas voltadas aos serviços. Em outras palavras, a democracia política é subvertida pelo poder do capital, apesar dos inúmeros avanços sociais e institucionais observados.

Nesse sentido, somente mobilização popular permanente, nas ruas, nas instituições, na disputa pela opinião, na criação de novos espaços participativos e na permanente luta pela contra-hegemonia poderá alterar esse quadro, o que implica combater simultaneamente a lógica do sistema político (financiamento privado das campanhas, multipartidarismo voltado à produção de maiorias não programáticas, baixa representação política dos partidos, necessidade de ampliação dos canais de participação popular e de controle social etc.) e do capital, isto é, a reversão da submissão dos direitos coletivos pelos interesses individuais, privados.

A ilusão da liberdade como “iniciativa individual empreendedora e inovadora” – discurso dominante e fundamentalmente ideológico – tem trazido consequências trágicas às sociedades. O nó górdio contemporâneo é, mais do que nunca, colocar, em forma de marcos legais e de políticas públicas as iniciativas individuais que impactam a sociedade a serviço de interesses e direitos coletivos. Embora não seja simples a definição do que sejam esses interesses e direitos coletivos, a ampla participação popular, o controle social e a transparência “radical” permitem definições concretas: é claro que a gestão pública participativa e o planejamento que dialoga com a sociedade são cruciais para tanto.

A chamada democracia que se transformou em “democracia do capital” se utiliza sorrateiramente da democracia “formal” (o jogo institucional distante dos cidadãos), com apoio do sistema midiático/ideológico, tornando o sentido de liberdade e de direitos individuais algo contrário à sociedade e aos direitos coletivos.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar algumas dimensões críticas acerca do debate sobre o Estado, o planejamento e a gestão pública tendo como fio condutor a questão das *políticas públicas*. Procurou-se trazer à tona questões e problemas não usuais nas linhagens teóricas e mesmo empíricas das *políticas públicas* (entendidas como esfera “finalística” do poder estatal), notadamente quanto à sua vinculação ao papel do Estado, pela via do planejamento e da gestão (esfera “meio” do poder estatal).

Diversas questões advieram das análises realizadas acima, a começar pela forma como o capítulo está organizado: *i)* análise conceitual a partir da constatação de que o cerne conflituoso das *políticas públicas* é negligenciado; *ii)* os constrangimentos do modelo de acumulação flexível à efetivação de *políticas públicas* transformadoras e o papel modelador do sistema político perante as mesmas; *iii)* os vetos e bloqueios interpostos pela mídia ao agendamento, à formulação e à execução das *políticas públicas*; *iv)* a análise conjuntural do embate sobre “fazer mais” em *políticas públicas*; *v)* a reflexão sobre como a gestão pública tem sido modelada pela agenda neoliberal, mesmo em tempos desenvolvimentistas, caso das chamadas contratualizações e terceirizações das funções estatais; *vi)* os constrangimentos advindos do sistema político à consecução de políticas públicas transformadoras; e, por fim, *vii)* a necessidade de reversão da lógica individualista (notadamente do capital) sobre os direitos coletivos, isto é, da sociedade. Tais temas reafirmam a sequência lógico-analítica das *políticas públicas* como síntese das contradições do Estado (planejamento e gestão) e se articulam na perspectiva da reflexão crítica acerca das dimensões aludidas quanto ao fenômeno em tela.

Deve-se ressaltar que os problemas analisados levam a concluir que *políticas públicas* representam terminologia de uso relativamente recente no Brasil e que a maior parte da produção teórica advém do exterior, o que implica tanto a ausência de particularidades acerca da realidade brasileira (instituições, modelos organizacionais, cultura política, arquitetura legal e institucional, entre outros) como a tendência de se analisar as *políticas públicas* nacionais (processo decisório, estrutura de formação de demandas, alianças entre os atores etc.) sob a influência teórica de outras realidades. Não se advoga, com isso, bloqueio ao que se produz em outras realidades, assim como se reconhece o mérito que muitas das teorias produzidas possuem ao subsidiar análises sobre a realidade de qualquer *política pública*. Conseqüentemente, tudo o que modela as políticas públicas estatais (papel conceitual e empírico do Estado, do planejamento estratégico, da gestão pública, das potencialidades e dos constrangimentos acerca do papel do Estado e de suas políticas como ação finalística etc.) necessita ser repensado à luz do modo de ser e de operar dos sistemas econômico e político brasileiros.

Dessa forma, o problema reside na adoção, sem critérios ou filtros, tanto da terminologia “*políticas públicas*” como de modelos conceituais que, por vezes, são

incapazes de se adaptar a instituições, arenas, atores, marcos legais, cultura política, entre outros fatores e marcos conceituais típicos da realidade brasileira. Não se aceita neste trabalho a máxima de que, essencialmente, os fenômenos são os mesmos em todos os lugares, cuja consequência é a onipotência de certos modelos teóricos. Tampouco se aceita o seu oposto, isto é, que cada realidade é uma particularidade jamais generalizável ou sem “fios condutores”. Há, certamente, espaços metodológicos intermediários entre ambas as perspectivas que este capítulo quis explorar.

Isso implica a necessidade de constante olhar crítico, como forma de adaptar as condições nacionais ao que é observado em realidades distintas, assim como de se refletir sobre temas e questões negligenciados. No caso específico do “modelo de acumulação”, trata-se de abordagem clássica nas ciências sociais, mas que praticamente desapareceu do cenário intelectual brasileiro; sua utilização impacta as análises que, desta forma, vão além das instituições e dos atores estatais e não estatais.

Este capítulo procurou, portanto, refletir sobre conceitos e sobre questões pertinentes à realidade brasileira, notadamente naquilo que se configura como temas ausentes do debate público corrente. O caráter ensaístico empregado neste capítulo é devido tanto à reflexão original voltada ao debate público, como ao fato de ser uma tentativa de ir além do comumente conhecido em *políticas públicas*, uma vez que, reitera-se, são concebidas neste trabalho com síntese das contradições do Estado (isto é, o planejamento e a gestão). Outros estudos devem dar sequência à essa tarefa, uma vez que termos e conceitos amplos e fugidios tendem muito mais a encobrir do que a esclarecer acerca do conhecimento das realidades, entre as quais se destacam o papel do Estado, de seus meios (planejamento e gestão) e de seus fins, notadamente, neste caso, as políticas públicas brasileiras.

A dialética dessas contradições, expressas na revisão do conceito, e no estudo dos alcances e limites das políticas públicas nacionais, coloca em xeque o *modus operandi* tradicional do Estado brasileiro, seus meios e seus fins.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- DYE, T. **Understanding public policy**. New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 2009.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAGNANI, E. **As lições do desenvolvimento social recente no Brasil**. 1º dez. 2011. (Le Monde Diplomatique Brasil, n. 53). Disponível em: <www.diplomatique.org.br>.

FONSECA, F. **O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2005.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo autoritário – discurso liberal e práxis autoritária na grande imprensa**. São Paulo: Hucitec, 2011.

FONSECA, F.; GUEDES, A. **Controle social da administração pública – cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 5.

HALL, P.; SOSKICE, D. (Orgs.) **Varieties of capitalism: the institutional foundation of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985.

HARVEY, D. **The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Cambridge: Blackwell, 1990.

HAYEK, F. **The road to serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Ipea: Brasília, 25 set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

KINGDON J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: LittleBrown & Co, 1984.

LASWELL H. **Politics: who gets what when and how?** New York: Peter Smith, 1990.

LASWELL, H.; KAPLAN, A. **Power and society**. New Haven: Yale University Press, 1950.

LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 1, p. 79-88, 1959.

MATUS, C. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (Orgs.) **Planejamento e orçamento governamentais**. Brasília: Enap, 2006. v. 2.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PARSONS, W. **The power of the financial press**. New Jersey: Rutgers University Press, 1990.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

POLANYI, K. **The great transformation**: the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 1957.

PORTAL CARTA MAIOR. Disponível em: <[www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)>.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Routledge, 1976.

SENNETT, R. **The corrosion of character**: the personal consequences of work in the new capitalism. London: W. W. Norton, 1998.

SKOCPOL, T.; IKENBERRY, J. The political formation of the american welfare state in historical and comparative perspective. **Comparative Social Research**, p. 87-148, 1983.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HIRSCHMAN, A. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1985.



## AS INOVAÇÕES JURÍDICAS NO PPA 2012-2015<sup>1</sup>

Eugênio Santos<sup>2</sup>  
Otávio Ventura<sup>3</sup>  
Rafael Neto<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresentou inovações significativas na sua estrutura e linguagem, com o objetivo declarado de representar melhor as escolhas e as políticas públicas, além de criar condições mais adequadas para a sua gestão.

Este capítulo objetiva analisar as inovações na gestão deste PPA. Para tanto, lançará mão de uma reflexão sobre o conceito de gestão e as circunstâncias nas quais ela se associa ao planejamento e ao PPA a partir do ambiente de funcionamento do governo, com destaque para as práticas regidas pelo direito administrativo.

Além desta introdução e da conclusão, este trabalho está dividido em três seções, de modo a: *i*) explorar os conceitos e as interfaces entre gestão, planejamento e PPA; *ii*) analisar os princípios que organizam o atual modelo e suas inovações concretas, comparando as inclinações atuais com o modelo de gestão anterior; e *iii*) apresentar as categorias do PPA, que são objetos formais de gestão. Na conclusão serão apontados desafios relacionados aos assuntos analisados.

### 2 CONCEITOS

A gestão do PPA não parece ser objeto de consenso quanto à sua natureza. Em regra, ela é concebida a partir das atividades de monitoramento, avaliação e revisão, como se estas atividades, uma vez integradas e muito bem realizadas, fossem suficientes para ampliar a capacidade do Estado para *fazer*. Esta abordagem privilegia o enfoque no fluxo e no sistema de informações, na responsabilização e nos métodos e técnicas de avaliação, além do (re)desenho dos programas.

---

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do texto publicado no curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário da LOA, e é uma adaptação do artigo *O modelo de gestão do PPA 2012-2015*, apresentado pelos autores no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013, realizado em Brasília.

2. Analista em Planejamento e Orçamento.

3. Analista em Planejamento e Orçamento.

4. Analista em Planejamento e Orçamento.

Outra abordagem possível seria compreender a gestão como um conjunto de atividades que visam garantir as condições materiais e institucionais para a execução do plano. Trata-se de uma leitura que ressalta a criação de instrumentos ou o tratamento de informações sem os limites das categorias formais do PPA.

Significa extrapolar os limites burocráticos do PPA e agir para além de suas fronteiras, construindo condições institucionais para viabilizar o gasto público, considerando a teia de normas e práticas que impedem a execução, ainda que formalmente utilizando a sua estrutura para criar agendas capazes de contribuir para atingir as metas.

A preferência por trabalhar com uma clivagem entre os conceitos de gestão a partir de suas inclinações deriva da constatação de que os processos de monitoramento, avaliação e revisão têm se tornado, recorrentemente, um fim em si mesmo.

No PPA 2012-2015 a gestão dialoga com as duas vertentes. Conforme será relatado mais adiante, ele se relaciona formalmente com a implementação, ao mesmo tempo em que orienta seu escopo para o monitoramento, a avaliação e a revisão. Entretanto, apesar da aproximação com a implementação,<sup>5</sup> não há na lei qualquer instrumento capaz de ajudar o gestor a *fazer*. Há uma expectativa de que, por meio do monitoramento, da avaliação e da revisão, a gestão do PPA contribua para entregar as metas pactuadas.

Como o PPA não dispõe de instrumentos para *fazer acontecer* as políticas, necessariamente ele precisa, no mínimo, saber dialogar com a institucionalidade e os recursos (formais e informais) que não estão pormenorizados ou descritos no plano.

Nesse sentido, a gestão tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do PPA. Antes de averiguar os elementos presentes no atual modelo, cabe uma investigação acerca do conceito dominante de gestão, a fim de identificar lacunas que possam comprometer os objetivos do próprio instituto.

Embora não haja consenso, o conceito dominante<sup>6</sup> de gestão pública está relacionado à organização dos processos com vistas a aumentar a eficiência do setor público. Assuntos como o combate à corrupção, a habilidade (competência) para a melhoria da qualidade dos serviços e o combate ao desperdício de recursos, entre outros, estão fortemente associados ao conceito. A gestão se ocupa, predominantemente, da reflexão, da invenção, do registro e da disseminação de formas mais

---

5. Artigos 12 e 13 da Lei nº 12.593/12 e Artigo 4º do Decreto nº 7.866/12.

6. Esse domínio pode ser ilustrado pelo foco da maioria das publicações, dos editais de concursos públicos, dos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação e, principalmente, pela representação que a sociedade tem da gestão pública. É importante investigar as relações que influenciaram na representação quase universal que o conceito de gestão adquiriu no âmbito da doutrina neoliberal que predominou nos anos 1990.

adequadas de mapeamento e organização de processos com vistas a aprimorar o serviço público, mirando, ainda que apenas no discurso, a eficiência.<sup>7</sup>

Entre as influências do conceito, destacam-se a própria administração científica e seus desdobramentos, a administração pública (encarada especialmente a partir da burocracia como evolução do patrimonialismo), a nova administração pública e a governança.<sup>8</sup>

Nesse processo de formação do conceito, é fundamental destacar a predominância da separação hermética que se fez entre política e técnica no âmbito da administração pública, porque ela é a causa de práticas, procedimentos, visões e valores que ignoram aspectos fundamentais relativos ao ambiente no qual as políticas são praticadas. Isto gera impactos negativos tanto na prestação de serviços públicos quanto na representação que a sociedade tem do Estado e do espaço público (Nogueira, 2004). Para refletir sobre essas afirmações, interessa explorar o processo de sedimentação de um conceito incompleto de gestão.

Do ponto de vista da administração científica, é possível concebê-la como um ramo do conhecimento que se estrutura para orientar o Estado no interior de um sistema econômico regido pelo modo de produção capitalista,<sup>9</sup> ou seja, investigações que se ocupam de um ambiente privado, no caso, a empresa capitalista, orientada para maximizar os lucros.

Cabe um parêntese para comentar a diferença na trajetória entre a administração e a economia. Interessante como a primeira teve mais dificuldades para fazer uma leitura de seu objeto a partir do ambiente público, ainda que ela tenha incorporado na análise conceitos como cultura, valor e ética. Sobre esse aspecto é importante entender os argumentos de Santos (2004) que justificaram sua afirmação de que *a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações*. Além disso, também é fundamental compreender as relações de poder mediadas (e contrabandeadas) pela racionalidade instrumental. Moretti (2012) desvela os valores oficializados que se escondem na gestão pública por detrás de uma linguagem aparentemente neutra.

Na mesma linha, o cerne das investigações na origem da burocracia busca introduzir no Estado uma perspectiva *neutra e racional*, a partir de regras formais de natureza processual e procedimental, que assegura uma padronização a partir de critérios técnicos com vistas a profissionalizar as organizações e subsidiar o exercício do poder.

---

7. Eficácia e efetividade sempre acompanharão a eficiência nos manuais de gestão pública. Mas, infelizmente, e predominantemente, apenas nos manuais.

8. Apesar da dificuldade em conceituar tanto a nova administração pública quanto a governança, Carneiro e Menicucci (2012), no primeiro caso, e Prats i Catalá (2005), no segundo, apresentam reflexões importantes.

9. Interessante notar como a expressão "administração pública" vai perdendo o protagonismo nas reflexões sobre a organização do Estado no Brasil. Em seu lugar desponta a "gestão pública", trazendo consigo uma imagem da eficiência e modernidade.

Ocorre que na tentativa de construir práticas que rompessem com o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, racionalizasse a administração pública, a perspectiva instrumental não confere tratamento adequado a uma série de relações que influenciam e, por vezes, determinam as possibilidades associadas aos processos de produção. Neste capítulo, argumenta-se que há um grave equívoco quando não se confere tratamento adequado à esfera pública,<sup>10</sup> com toda a sua complexa rede contraditória de influências e determinações que irão incidir sobre os agentes, instituições, processos, ideias etc.

Portanto, argumenta-se, neste estudo, que as reflexões originárias precisam ser refeitas a partir de métodos de pesquisa capazes de tratar e fornecer respostas que releiam e avaliem o assunto em sua forma mais plena, considerando a complexidade que envolve as relações sociais. Para tanto, é preciso ler a gestão a partir de outras óticas, tais como a filosofia, a ciência política e a sociologia.

Um tratamento mais completo da gestão pública deve considerar que gerir o Estado é fundamentalmente um processo de luta política em espaço em que há:

- conflito entre racionalidade política e racionalidade técnica;
- regras de arranjo político que por vezes embaralham a situação entre oposição e adesão;
- burocracias insuladas; e
- absoluta complexidade, que cria uma série de perspectivas de leituras ambíguas reforçando a acentuada assimetria de informações.

Nesse ambiente, tratar a gestão pública sem considerar o cenário parece mais uma opção por não tratar de gestão, e sim investigar um outro fenômeno linear e controlado. Esse conjunto que caracteriza o ambiente público parece suficiente para definir que a gestão é, antes de tudo, um processo político.

Além de não contribuir para esclarecer os dilemas, a perspectiva dominante cumpre uma função de demonizar a política e, conseqüentemente, o Estado, visto que opõe pejorativamente a técnica à política.<sup>11</sup>

A abordagem dos autores é diferente no sentido de combinar essas perspectivas, técnica e política, visto que para operar o Estado com responsabilidade e respeito

---

10. O conceito de esfera pública não se confunde com os políticos. Não se refere à política como antônimo de técnica. Trata-se da interação de todos os atores da sociedade no ambiente público.

11. Nesse caso os manuais de gestão também costumam cumprir a função de confundir quando afirmam que a gestão se dá a partir da política. Exemplos mais concretos disso são as afirmações de que o PPA nasce do plano do dirigente eleito. A partir dessa afirmação a gestão (e o planejamento) estaria autorizada a imprimir suas técnicas nos objetos, visto que a política já teria sido incorporada. Ou seja, provavelmente o leitor só encontrará manuais de gestão pública que não oponham pejorativamente a política à técnica, pelo contrário. Entretanto, não só a prática é bem diferente do manual, como os manuais não costumam explicitar verdadeiramente as dimensões políticas e implicações aludidas neste capítulo.

à Constituição Federal (CF) é preciso fazer uma leitura das circunstâncias e possibilidades políticas de atuação, como também é preciso conhecer métodos, técnicas e instrumentos disponíveis, e aprimorá-los,<sup>12</sup> para ampliar a suficiência e a qualidade dos bens e serviços.<sup>13</sup>

É fundamental ressaltar que o ambiente no qual se desenvolvem as atividades de formulação e implementação de políticas é marcado por disputas que foram consolidando os instrumentos que organizam e operam cotidianamente as políticas públicas, cada um deles carregando consigo parte das condições (e contradições) que viabilizam (ou interdita, na prática) as políticas públicas. Isto reitera a afirmação de que o espaço público é um ambiente fundamentalmente de lutas, um tabuleiro em que se entrecruzam convicções ideológicas, posições políticas, (in)certezas sobre as melhores formas de planejar, implementar, controlar etc.

Ou seja, é um espaço extremamente complexo e permeado por posições contraditórias e conflitivas, situação que, por si só, deveria suscitar dúvidas diante das “certezas” que prometem que se X então Y, ou que B acontece por causa de A.

Diante disso, argumenta-se que é preciso superar o conceito tradicional de gestão, comumente entendido como um conjunto de processos e procedimentos fundado preponderantemente na teoria da administração de empresas.<sup>14</sup>

Portanto, sugere-se que o conceito adequado de gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Significado este que, necessariamente, parte das possibilidades e condições políticas de atuação do Estado. Desse modo, o conceito de gestão deve ser praticado a partir da racionalidade política, combinando, a partir daí, com técnicas de coleta e tratamento de informações e organização de processos administrativos.

Assim, a gestão deve reconhecer que as *maneiras de fazer*, ou os processos de produção de bens, serviços e institucionalidades públicas, são expressões de relações sociais. Como tal, é preciso fazer uma leitura adequada desse ambiente, caracterizado por conflitos, interesses de toda a ordem, reatividade ao registro real dos fatos (inclusive porque incide sobre o registro formal um controle processual descomprometido com a implementação das políticas), e a ação de diversos atores

---

12. É de se destacar a urgência em aprimorá-los, especialmente porque vários deles foram concebidos a partir da negação da complexidade e da política, trazendo efeitos negativos na ampliação e na qualificação da ação governamental.

13. Tanto o arranjo que viabilizou a operacionalização do Bolsa Família quanto a estruturação das informações constante do Cadastro Único (CadÚnico) do programa são bons exemplos de como habilidades “técnicas” para a estruturação de um banco de dados e o conhecimento “técnico” sobre a operação das políticas conseguem potencializar os resultados da ação governamental.

14. Cabe enfatizar que o ambiente das políticas públicas é marcado por características e contradições mais agudas do que as observadas em uma fábrica ou no exército (e que lá também existe muito mais capital contrabandeado pela linguagem e naturalizado nas práticas), de modo que devem ser evitadas abordagens prescritivas, mecanicistas e funcionais.

que, recorrentemente, irão impor sentidos próprios aos processos, situação que pode inutilizar os métodos e modelos ideais desenvolvidos.

Evidentemente que refletir sobre a gestão a partir da sua essência política não significa descartar as ferramentas desenvolvidas para o setor privado, ou ainda as que foram adaptadas para o setor público. Trata-se, tão somente (como se fosse fácil), de fazer a avaliação correta e as eventuais adaptações ao ambiente para garantir que os instrumentos funcionem. E a melhor medida da sua adequabilidade será a sua utilização efetiva.

Especificamente sobre a gestão do PPA, ela é disciplinada por meio da Lei nº 12.593/2012, do Decreto nº 7.866/2012, e da Portaria MP nº 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados; predicados que não costumam fazer parte do léxico gerencialista. É o caso dos dispositivos abaixo:

Art. 12 da lei: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a *garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis* às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I – dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II – dos critérios de regionalização das políticas públicas; e (...).

Art. 4º do Decreto: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na *articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação* das políticas públicas traduzidas nos programas temáticos.

§ 1º do Art. 2º da Portaria: O monitoramento será orientado para *produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação* das políticas públicas com o objetivo de *ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços* prestados ao cidadão (grifos dos autores).

O artigo da lei faz menção direta à equidade, o do decreto manifesta uma influência do incrementalismo, enquanto que o inciso da portaria orienta para a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, tal como o *caput* do Artigo 12, esclarece uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, tal como eficiência, padronização, controle etc.<sup>15</sup>

Interessante observar, também, que os dispositivos presentes nos instrumentos estão alinhados com o discurso dominante das autoridades<sup>16</sup> do governo federal.

15. A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

16. Infelizmente, nem sempre um instrumento gestado no interior da burocracia profissional está em sintonia com o comando político.

Uma avaliação do debate público capta um movimento de ressignificação da gestão de forma a associar as dimensões da efetividade e da eficácia à ação governamental, além de condicionar a perspectiva da eficiência à ampliação do exercício de direitos, o que para um Estado dotado de capacidades é fundamental.

A referência aos instrumentos legais associa a gestão à disciplina jurídica, fato que enseja um olhar para a apropriação que o direito e o controle fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão.

Porém, a situação é mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas<sup>17</sup> que se têm da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de implementar políticas públicas. Em outras palavras: quando se sugere que o conceito de gestão deve trabalhar a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, quer-se dizer que é preciso reconstruir as capacidades do Estado com vistas à realização de sua missão precípua, que é a promoção do bem comum.

Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos são institutos vinculados ao direito constitucional e administrativo.

Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Em outros termos, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando, portanto, suas funções.

É importante fazer uma análise do direito considerando, em especial, que o formalismo e o positivismo são marcas que caracterizam metodologicamente o pensamento jurídico moderno (Grau, 2011). Para afastá-lo desse caminho e aproximá-lo da Justiça, é preciso ressaltar o compromisso do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais e enfatizar a utilização dos métodos adequados de interpretação constitucional como ingrediente fundamental quando se examina a relação entre a CF, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

---

17. Moretti (2012) faz uma leitura do desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que o instrumentaliza, encontrando uma relação entre a *administração por resultados* e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o "*Estado estéril*", ele identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza a implementação de controles organizados a partir do que ele classifica como "*racionalidade acima das racionalidades*", práticas que vão sedimentando, no Estado, regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final, ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado, reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

Para tanto, o neoconstitucionalismo<sup>18</sup> afigura-se como uma inovação na interpretação constitucional. Com base nisto argumenta-se que, à luz de interpretação sistemática, o planejamento governamental e os instrumentos utilizados para operar o Estado encontram limites nos fundamentos e objetivos fundamentais da República e devem contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais.

A interpretação aberta da CF pode viabilizar a eliminação das restrições ao planejamento e à gestão de políticas, especialmente as vozes que se associam à necessidade de reregulamentação ou normatização excessiva.

Ocorre que, contraditoriamente, a profusão de controles pode suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar essa representação negativa deste, na medida em que a preocupação fundamental desloca-se da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta, e por vezes inviabiliza, a entrega dos bens e serviços à população.

Essas análises são ainda mais urgentes diante da experiência recente de administração pública federal no Brasil. Foi o constrangimento imposto para que o Estado realizasse as políticas no sentido de ampliar a sua capacidade (Moretti, 2012) que operou inovações importantes em diversas áreas, tais como no planejamento – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), PPA 2012-2015 etc.; na gestão – arranjo do Bolsa Família, atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gestão do PAC etc.; no controle – regime diferenciado de contratação, maior confiança no gestor, funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) etc.; e na participação social – reativação e criação de conselhos, realização de conferências, etc. Trazendo para os termos da clivagem que foi sugerida nos conceitos de gestão, no início deste capítulo, não foi a partir das formalidades do monitoramento, da avaliação e do redesenho de programas que se conseguiu ampliar o atendimento à população.

Importa ressaltar que o objetivo dessas reflexões é ampliar as condições para que o controle contribua no sentido de criar capacidades no Estado de maneira que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental estrito. Daí a importância de que as ações de controle estejam orientadas para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle.

---

18. O neoconstitucionalismo ressalta a força normativa da CF, a normatividade dos princípios constitucionais e a ampliação da jurisdição constitucional. Para mais informações ver Barroso (2009).

Na próxima seção, essas reflexões encontram outras correspondências com alguns princípios declarados no modelo de gestão do PPA 2012-2015.

### 3 PRINCÍPIOS

Nesta seção as inovações serão examinadas a partir dos princípios inscritos nos normativos que institucionalizaram a gestão. Além dos casos já expostos, outras mudanças significam a relativa superação de paradigmas clássicos para as escolas jurídicas e de administração pública.

As principais mudanças estão orientadas para desburocratizar a relação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e órgãos executores, direcionando os esforços para a implementação das políticas públicas. Ilustra esse movimento o princípio do aproveitamento de estruturas organizacionais já existentes. Busca-se, também, reorientar o foco do controle para a implementação das políticas públicas, criando menos constrangimento para que o gestor consiga executar, e induzindo um controle menos centrado em rotinas burocráticas e mais preocupado com os resultados, qualificando a leitura da eficiência a partir da eficácia e da efetividade.

Antes dos comentários e das comparações, é importante ressaltar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, objeto da comparação a seguir, tem origem na reforma orçamentária de 2000, que adotou estruturas praticamente idênticas para o PPA e para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, ele tem como base a estrutura de informações e responsabilização idealizadas à época, no auge da aplicação do gerencialismo no Brasil. Entretanto, o modelo de 2008 possui variações importantes relativamente ao modelo original, que teve seu ápice em 2004.<sup>19</sup> É de se destacar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, de certa forma, já foi uma tentativa de minimizar algumas disfunções presentes na versão de 2004-2007.<sup>20</sup>

Para analisar as principais inovações, recorreremos a uma comparação entre os modelos em diversas dimensões à luz dos instrumentos que os institucionalizaram, exercício que está sistematizado no quadro 1.

19. Para informações sobre a origem do modelo de gestão do PPA ancorado na LOA ver Santos (2011).

20. Ilustram essa evolução a flexibilização de pontos de controle associados aos projetos de grande vulto, e a eliminação da obrigatoriedade de espaços de coordenação a partir de programas e ações orçamentárias.

QUADRO 1  
**Comparação entre modelos de gestão dos PPAs 2008-2011/2012-2015**

Dimensão	2008-2011	2012-2015
Paradigma jurídico	Legalismo positivista.	Abordagem principiológica (neoconstitucionalismo).
Tratamento de casos especiais	Tenta prever casos específicos e regulamentar detalhadamente.	Princípios dão diretrizes para o tratamento das especificidades.
Escola de gestão pública	Gerencialismo. Gestão.	Administração política. Implementação.
Reflexo na máquina pública	Cria institucionalidade paralela. Formal e burocrático.	Mais integrado à rotina dos órgãos.
Responsabilização pela prestação de informações	Tensão entre a estrutura do orçamento e a estrutura dos órgãos.	Responsabilidade compartilhada. Cooperação interinstitucional.
Coordenação, implementação, monitoramento e avaliação	Unisetorial. Centralizado no MP. <i>One size fits all.</i>	Pactuação. Multisetorialidade. Flexibilidade.
Regras para revisão do plano	Rígidas. Burocratização da relação entre Executivo e Legislativo.	Flexíveis.
Corrente de planejamento	Afirmação do pensamento racional-compreensivo.	Afirmação do incrementalismo-lógico.

Fonte: Brasil. Decreto nº 6.601/2008 e Decreto nº 7.866/2012.  
 Elaboração dos autores.

Do ponto de vista jurídico os dois modelos diferem-se bastante. O decreto de gestão do PPA 2008-2011 apresenta fortes traços positivistas, refletindo o apego ao legalismo, uma tradição do direito administrativo ibero-americano. O texto é formado por vinte artigos, totalizando cerca de 95 dispositivos. O seu conteúdo é bem detalhado, criando funções e institucionalidades paralelas ao funcionamento do governo, atribuindo competências, fundando um sistema formal de monitoramento e regulando os procedimentos para a individualização e execução de projetos de grande vulto. Em suma, o texto sugere uma pretensão totalizante a partir da regulamentação com acentuado grau de detalhe para vários casos.

Já o decreto de gestão do PPA 2012-2015 apresenta roupagem mais leve e, conforme já exposto, um conteúdo novo. Com seus doze artigos e 55 dispositivos (pouco mais da metade do anterior), o texto desafia a lógica legalista a partir da qual o positivismo puro é recorrentemente praticado, o que permite referenciá-lo no campo do neoconstitucionalismo.

Evidência disso pode ser encontrada já no terceiro artigo, em que se elencam oito princípios a serem observados. Não se optou pela redação de artigos regulando detalhadamente as atividades, preferindo-se declarar princípios jurídicos a serem observados e aplicados à gestão do PPA. Além disso, quando o parágrafo único do referido artigo subordina a gestão do PPA à redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional, há uma clara

referência à qualificação da eficiência à luz da eficácia e da efetividade, invertendo a ordem que legitima a apuração do custo de fazer e lançando um olhar para os *deficit* no atendimento à sociedade.

Em outros termos, o dispositivo induz o Estado a considerar quanto custa não reduzir as desigualdades e, no limite, quanto se perde ao deixar de atender cidadãos. O texto também fortalece a relação com os objetivos da República, enfatizando o caráter principiológico do instrumento e remetendo-o à CF.

Ainda no âmbito do direito e especificamente quanto à apropriação que o controle faz dos dispositivos legais, existem defesas prévias no texto que buscam forçar uma análise sistemática da legislação, ao mesmo tempo em que criam obstáculo ao legalismo estrito.

A declaração de que há “*responsabilização compartilhada para realização dos objetivos e alcance das metas*”<sup>21</sup> e a de que “*a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo*”,<sup>22</sup> são exemplos dessas defesas prévias.

Nos dois casos o objetivo é sensibilizar o intérprete da norma quanto à complexidade que envolve o processo de coleta, à análise e ao tratamento da informação para alimentar o monitoramento. Ocorre que, conforme já reiteradamente exposto, a gestão pública opera em um ambiente caracterizado por conflito, assimetria de informações, concorrência entre agentes etc. Por isso é importante posicionar o operador do direito quanto às dificuldades inerentes ao processo de produção das informações.

No segundo caso, inclusive, há uma referência expressa ao conflito que há entre o processo de monitoramento e avaliação ancorado no PPA (que estabelece objetivos e indica responsáveis) com os decretos regimentais dos órgãos (que também estabelecem uma série de competências e atribuem responsabilidades para as organizações). Nesse sentido é preciso que a norma seja aplicada considerando essas tensões; caso contrário, legitima-se um processo de cobrança e controle que, além de não gerar informações úteis, atrapalha o processo de gestão de políticas porque deslocará a energia que deve ser depositada na implementação das políticas, alimentando um controle kafkiano.

Sob a ótica da corrente de gestão pública, avalia-se que o PPA 2008-2011 aproxima-se mais do gerencialismo na medida em que a estrutura do plano remete à análise de eficiência das ações do orçamento, limitado, portanto, a dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao Orçamento Geral da União (OGU) que, por definição, exclui diversas fontes e possibilidades de

21. Decreto nº 7.866/2012, Artigo 3º, inciso I, grifo dos autores.

22. Decreto nº 7.866/2012, Artigo 9º, parágrafo único, grifo dos autores.

financiamento. Apesar da existência formal dos indicadores de programa, a aplicação da orientação para o resultado gerou distorções que Carneiro e Menicucci (2012) chamam de efeitos não pretendidos da Nova Administração Pública. Ocorre que o indicador de resultado pode levar ao obscurecimento em vez do clareamento de responsabilidades como, por exemplo, no caso em que um indicador de programa de educação de jovens e adultos é o analfabetismo. Como o PPA da União poderia atribuir como *resultado* algo que é de competência concorrente? A existência no PPA da meta de alfabetizando atendidos e/ou de alfabetizados seria muito mais clara e justa, ainda que fizesse parte do programa um arranjo federativo para suporte ao atendimento da Federação.

Além disso, são organizados processos padronizados a partir de sistema de informação orientado por relações aritméticas simples (físico-financeiro) que também subestimaram as particularidades das políticas (políticas descentralizadas possuem medidas de desempenho distintas daquelas executadas diretamente, transferências governamentais possuem outra dinâmica etc.), ainda que houvesse previsão formal de campo estruturado para captação de informações qualitativas. Além disso, foram criadas/mantidas institucionalidades paralelas à organização de ministério ou espaço de coordenação política de governo, tais como o Comitê de Gestão e o sistema formal de monitoramento e avaliação, este composto de diversas instâncias como a Câmara de Monitoramento e Avaliação, as Unidades de Monitoramento e a Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto. Para cada uma destas institucionalidades, os dispositivos legais previam formas de gerenciamento ou adoção de medidas.

Em oposição à organização anterior, o atual modelo de gestão adotou um caminho diferente. O primeiro indício nesse sentido é que o instrumento define, no inciso II do terceiro artigo, que o *aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes* é um princípio que deve reger a gestão do PPA. Além disso, o parágrafo único do nono artigo do Decreto nº 7.866/2012 dispõe que “a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo”.

Dessa forma, a gestão relativiza a padronização e tenta se inserir a partir da institucionalidade existente. Ademais, as metas e as iniciativas fornecem possibilidades de leituras sobre a política que superam os limites das relações a partir da meta física e financeira dos produtos das ações orçamentárias, induzindo a formulação a dialogar com a implementação ou com as condições objetivas que viabilizarão as metas.

Diante disso, avalia-se que o modelo de gestão atual se preocupou em se aproximar do funcionamento real dos órgãos, aproveitando as estruturas já existentes e admitindo que o cumprimento das metas depende de uma rede complexa e assimétrica de atores, o que, por sua vez, implica em particularidades na forma de operar as políticas.

Em relação à coordenação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação, o modelo de gestão do PPA 2008-2011 estabeleceu relação formal e unisetorial com os órgãos executores, com forte centralização no MP, e de caráter *one size fits all*, ou seja, modelo único e rígido para todas as políticas públicas e todos os órgãos. A relação imposta é formal e unisetorial, de modo que cada órgão tratava diretamente com o MP sobre gestão do PPA, condicionando a multisetorialidade nas possibilidades de expressão nas ações do orçamento, situação que praticamente inviabilizava a declaração das relações entre as políticas. O modelo de gestão aplicava a todas as políticas públicas e órgãos as mesmas condições, subestimando as particularidades de implementação de cada política e as diferenças nas capacidades institucionais de cada órgão.

De outra parte, o atual modelo optou pelo caminho da flexibilidade e da pactuação com os atores envolvidos em cada política pública, dando mais vazão à gestão da multisetorialidade a partir do seu reconhecimento na própria estrutura do PPA.

Ele parte do reconhecimento de que cada política pública possui seu arranjo próprio, estando conectada de formas diferentes a atores diversos. Todas estas configurações possíveis se encaixam no padrão que o novo decreto de gestão estabelece para a gestão do PPA, que é a própria institucionalidade dos órgãos executores, seja ela como for. A inscrição da *consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas* como princípio do PPA reforça o argumento.

As regras de revisão do plano também são tratadas de maneira bem distinta pelos modelos de gestão dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015. O primeiro, por incorporar a ação orçamentária na sua estrutura, organizou um processo de revisão rígido na esperança de controlar burocraticamente as mudanças na LOA, exigindo o envio constante de projetos de lei ao Congresso sempre que era alterada uma ação orçamentária que apresentava impacto plurianual, fosse esse impacto de R\$ 1 ou R\$ 1 bilhão. A presença dos detalhes do orçamento no PPA 2008-2011 também transformava qualquer tentativa de revisão do PPA em uma revisão do orçamento, uma vez que os órgãos tendiam a direcionar todo o seu esforço na obtenção de novos recursos orçamentários. Desta forma, quando a dinâmica de uma política pública gerava necessidade de se fazer um crédito orçamentário plurianual, isso demandava, geralmente, a revisão do próprio plano por projeto de lei, além do trâmite específico de alteração no orçamento, um rito que alimentava a burocracia congressualista.

Já o modelo de gestão do PPA 2012-2015 apresenta regras mais flexíveis para a revisão do plano. Todos os elementos, com a exceção de programas e objetivos, podem ser atualizados pelo Executivo, a qualquer tempo, desde que motivadas por

alterações provocadas por mudanças no orçamento, ou mesmo por reorientação política. Esta flexibilidade permite que o PPA se mantenha alinhado à dinâmica real das políticas públicas sem necessariamente atrasar a ação do Estado. Por outro lado, a flexibilidade concedida implica no compartilhamento de informações financeiras e orçamentárias para aprimorar o monitoramento.

Por fim, quanto à corrente de planejamento, o modelo anterior era mais influenciado pela escola racional-compreensiva porque buscava combinar o orçamento-programa, um modelo mais rígido, com uma releitura do planejamento estratégico situacional, conformando algo que pode ser considerado, em tese, um modelo misto. A fricção entre os modelos no ambiente do sistema formal de planejamento e orçamento produziu um modelo rígido e subsumido às categorias orçamentárias na tentativa de implementação do orçamento-programa.

Quanto aos modelos, cabe destacar que uma espécie de *racionalidade acima das racionalidades* (Moretti, 2012) está constantemente presente na formulação e implementação das políticas. Aplicando ao caso do PPA anterior, essa racionalidade superior manifestava-se desde o paradigma jurídico positivista, inscrito no decreto pela sua característica detalhista e a tentativa de regulamentar todas as situações possíveis, passando pela influência gerencialista presente no instrumento por meio da criação de um sistema formal e diversos encargos rigidamente delineados, até a linguagem utilizada para o desenho dos programas. Em todas estas dimensões verifica-se a presença da premissa de que a realidade pode ser satisfatoriamente representada por um modelo finito, previsível, técnico, auditável e, claro, *responsável*.

O modelo de gestão atual caminha em direção oposta, ainda que mais restrito à dimensão simbólica. A sua abordagem principiológica, criando condições para receptionar e tratar os conflitos, estabelecendo valores a serem respeitados na gestão do PPA; o aproveitamento de arranjos de políticas públicas já existentes; e a preferência pela flexibilidade e pactuação com os órgãos sugerem proximidade deste modelo à escola do incrementalismo-lógico.<sup>23</sup> Predomina o respeito às particularidades, o tratamento caso a caso, o reconhecimento da grande complexidade da realidade e, sobretudo a valorização do *learn-by-doing*, ao mesmo tempo em que se questionam as formulações prescritivas. Os parágrafos 1º e 2º do Artigo 2º da Portaria nº 16, de 31 de janeiro de 2013, a seguir, reforçam o argumento, posicionando o processo de produção de informações para a gestão do PPA como elemento central para aprimorar o conhecimento sobre a implementação das políticas, na linha da implementação como adaptação e aprendizagem com vistas a ampliar a qualidade e suficiência dos bens e serviços à disposição da população.

---

23. Ver Lindblom (2010).

§ 1º O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados ao cidadão.

§ 2º O monitoramento produzirá e correlacionará informações que possibilitem interpretações da realidade brasileira e da capacidade institucional do Estado para implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas.

Diante disso, argumenta-se que a base legal sob a qual está assentada a gestão do PPA 2012-2015 possui elementos fundamentais consideravelmente distintos do anterior, ainda que sua operacionalização, sempre em construção, seja de fato o grande desafio “técnico-político” do contexto atual.

#### 4 O IMPACTO DAS NOVAS CATEGORIAS DO PPA NA GESTÃO

Antes de refletir sobre a relação entre as categorias do PPA, que são objetos formais de monitoramento e avaliação do Plano, cabe contextualizar brevemente sobre a natureza do planejamento e o ambiente no qual essas categorias foram desenvolvidas.

O plano, entendido como uma expressão política do Estado com vistas a cumprir/construir/implementar a agenda escolhida, apresenta-se como instrumento importante para o desenvolvimento da nação, uma vez que contribui para organizar, racionalizar e direcionar a atuação estatal na transformação do *status quo*. Por isso, o fortalecimento do planejamento capaz de *viabilizar*<sup>24</sup> as transformações está diretamente relacionado ao interesse de mudança, uma vez que os atores relativamente fortalecidos no cenário inercial tendem a direcionar suas energias para o fortalecimento de instituições voltadas para a manutenção deste cenário e, por outro lado, esvaziar as instituições orientadas para a alteração do ambiente econômico e social.

Portanto, o processo de planejamento, embora possua um conteúdo técnico é, sobretudo, um processo político que deve perseguir os objetivos fundamentais da república expressos na CF de 1988 (Bercovici, 2006), que inovou com a criação do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. Na Carta anterior, o instrumento que cumpria parte da função reservada atualmente ao PPA era o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omissivo quanto ao planejamento de maior parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes.

A primeira inovação no PPA 2012-2015 consiste na leitura jurídica do instrumento à luz do neoconstitucionalismo, conforme já exposto, libertando-o da interpretação literal do Artigo 165 da CF, que condicionava a perspectiva do instrumento ao título de tributação e do orçamento. A partir de 2012 há uma

---

24. É fundamental organizar o planejamento a partir da urgência na viabilização das políticas públicas, o que é fundamental para conhecer as estratégias de contratação do Estado, as formas de *fazer acontecer*.

qualificação da leitura do PPA fundada na interpretação sistemática da CF à luz do neoconstitucionalismo, de modo que ele se declara como um “instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da república, em especial os sociais.” (Brasil, 2011a).

O plano também apresenta inovações conceituais significativas, fruto da concepção de planejamento derivada, especialmente, da formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2011a).

A estrutura tem uma inspiração no PAC, que estabeleceu relações profundas do planejamento com a gestão, o orçamento e o controle, articulando os meios para viabilizar as metas. Além disso, é de se destacar a perspectiva do incrementalismo como processo de evolução, adaptação e aprendizagem sobre as políticas públicas.

Uma linguagem específica para o planejamento também marca a estrutura, distinta do *framework* orçamentário e de fácil compreensão por parte do povo, rompendo com o absolutismo tecnicista existente nos formatos anteriores e ampliando a transparência da ação pública ao conferir visibilidade às políticas públicas.<sup>25</sup>

Ele é organizado a partir da mensagem Presidencial que o encaminha, espaço em que está declarada a sua dimensão estratégica composta pelos cenários e macrodesafios, e pela lei propriamente dita que, além de trazer definições que balizam o conceito de planejamento e organizam a estrutura do plano, possui dois anexos contendo os atributos formais, detalhados em programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Portanto, do ponto de vista mais formal, os atributos do PPA a partir dos quais pode se organizar a gestão são: cenários, macrodesafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas.

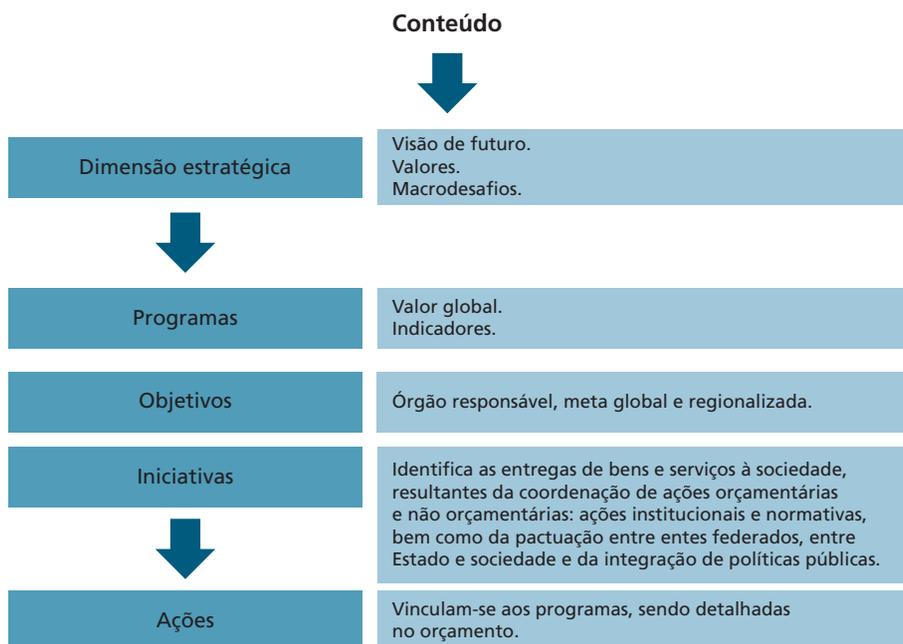
É de se destacar a função das iniciativas, tanto no que se refere à relação com o orçamento, visto que cada ação orçamentária vinculada a programa temático liga-se a uma iniciativa do PPA, quanto pelas possibilidades que elas criam de remeter o plano a dialogar com os demais meios necessários para implementar as políticas. As iniciativas consideram (e declaram) como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários, criando pontos de controle no PPA para forçar o diálogo do plano com a implementação.<sup>26</sup>

25. A passagem a seguir ilustra as possibilidades relacionadas à transparência que se inauguram com o PPA 2012-2015: “Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência” Ipea (2012).

26. De acordo com Franke, *et al.* (2012), “As novas categorias portam versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e iniciativas cria condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar, por exemplo, boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência”.

A figura 1 demonstra a nova estrutura do PPA e a compatibilidade entre o PPA e a LOA.

FIGURA 1  
Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2011a).

A definição das metas ampliou as possibilidades para declarar os resultados esperados, superando os limites dos produtos das ações orçamentárias. A nova categoria também foi importante para permitir relacionar o PPA com os demais planos que declaram metas com expectativa de resultados da ação governamental, como o PAC. Então, o fato do instrumento trazer metas claras de atendimento incide sobre a gestão na medida em que todo o processo de coleta, tratamento e divulgação de informações se dá em bases mais reais do que aquelas restritas pela contabilidade orçamentária.<sup>27</sup>

Os objetivos e as iniciativas também criam possibilidades adicionais para a coleta e tratamento das informações na medida em que facilitam o acompanhamento das narrativas que incluem aspectos associados à implementação das políticas.

27. Para mais informações sobre as possibilidades associadas ao processo de produção de informações, ver Franke (2012).

Nesses termos, o PPA 2012-2015 traz inovações<sup>28</sup> importantes que criam melhores condições para a gestão, especialmente por conta da qualificação na forma e na linguagem, induzindo o plano a um diálogo tanto com as metas concretas das políticas quanto com o universo da implementação.

Diante do exposto, é possível fazer comparações adicionais entre as duas concepções de gestão no âmbito do PPA, nos termos do quadro 2.

## QUADRO 2

### Comparação entre as concepções dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015

Assunto	2008-2011	2012-2015
Conceito	Preso à lógica do orçamento.	Revela os desafios do Brasil.
Informações no monitoramento formal	Produtos das ações orçamentárias e indicadores de programas.	Análise situacional dos objetivos e metas e atualização anual de indicadores.
Legislação	Extensa, rígida e detalhada. Sugere responsabilidades estanques.	Curta, principiológica e simples. Declara responsabilidade compartilhada.
Imagem desejada	A gestão do PPA é um conjunto de procedimentos específicos que, uma vez precisamente articulados, conseguirá produzir informações úteis para o decisor.	A gestão do PPA é uma missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

Elaboração dos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, as inovações no PPA dialogam com um conceito mais pleno de gestão e pavimentam um caminho interessante para resignificá-la, libertando-a de uma série de controles que terminaram dificultando e até inviabilizando a ação governamental. Porém, sem subestimar a importância e o valor da luta simbólica no âmbito do Estado, essas mudanças não são condição suficiente para que a gestão seja efetiva, de modo que persistem restrições de várias naturezas a criar obstáculos para ampliar o atendimento à população.

As restrições mais estruturais guardam relação com a escassez do que Moura (2012) classifica como *capital organizacional*, que pode ser entendido como o conhecimento sobre as questões práticas associadas ao funcionamento do Estado e que permitem *viabilizar* as políticas.

28. Entre as inovações, destacam-se: *i*) criação de espaço próprio para o planejamento, no sentido de abrir a linguagem orçamentária e burocrática, para expressar as políticas públicas e os seus respectivos públicos específicos; *ii*) ampliação da relação do instrumento com os demais insumos para viabilizar as metas do PPA, para além do orçamento; *iii*) qualificação da formulação a partir da implementação das políticas; *iv*) aproximação dos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento sobre as políticas públicas; *v*) indução do orçamento de modo a perseguir o resultado e se organizar de forma a não penalizar a execução; *vi*) criação de melhores condições para o efetivo monitoramento dos objetivos e metas do governo; e *vii*) criação de espaço no PPA para aprimorar o tratamento da regionalização das políticas. Para análises mais detalhadas sobre as inovações no PPA, ver Franke *et al.* (2012).

Moura esclarece o tipo de conhecimento e poder associado ao capital organizacional, nos seguintes termos:

Ele representa não o discurso sobre a gestão e nem tampouco o discurso sobre o predomínio da técnica, mas a ação objetiva de gestão e a aplicação objetiva da técnica no contexto institucional concreto, conforme os objetivos da política pública correspondente, que são politicamente definidos. Ele se refere ao mundo real e imediato, e à busca de resolução para problemas que também são reais e imediatos, com tudo que isso implica em termos de complexidade para a ação, o que significa que ele está despedido das pretensões escolásticas típicas dessas duas formas de pensamento. Podemos dizer, em resumo, que o capital organizacional é a capacidade de fazer (Moura, 2012).

Para aumentar o capital organizacional associado ao PPA, e efetivamente conversar com as condições objetivas que viabilizam *o fazer*, ele poderia aproximar o diálogo com as *condições para fazer*, ao invés de se concentrar no acompanhamento de unidades que irão instruir um processo de produção de informações (sob o qual ainda irá incidir a racionalidade do controle, com todos os seus limites).

Essa imersão concreta do PPA no ambiente de implementação das políticas também poderia ser induzida criando regras específicas na lei do plano para execução em determinados casos, flexibilizando o remanejamento orçamentário, definindo procedimentos específicos mais céleres para determinados tipos de gastos, entre outros. Ou seja, ele poderia manejar instrumentos capazes de auxiliar o *fazer*. A única inovação mais concreta que se relaciona ao PPA foi a redução do número de programas e funcionais no orçamento, fato que gerou impactos positivos nas possibilidades de remanejamento de recursos, agilizando a execução.<sup>29</sup>

Nesse sentido, o plano poderia apresentar comandos concretos capazes de disciplinar e articular a arrecadação, o orçamento, o controle, a contabilidade e a gestão, no sentido de criar condições objetivas que permitam ampliar a escala de atendimento.

Algumas dessas inovações, inclusive, já foram experimentadas ou já existem em outros diplomas legais.<sup>30</sup> O próprio PPA 2008-2011 trouxe comando específico para o orçamento do PAC, dispositivo esse que não existe no PPA 2012-2015, o que é um retrocesso relativamente à legislação anterior. Nada impede, por exemplo, que seja pactuado, via lei do PPA, uma margem mínima de remanejamento adicional para as prioridades, e que a cada ano seja possível rever o limite máximo por meio

29. Para mais informações sobre o impacto da reestruturação do PPA na LOA, ver Franke *et al.* (2012).

30. Exemplos desses comandos que poderiam estar no PPA são o Artigo 7º da Lei Estadual nº 12.504/2011, que institui o PPA da Bahia e orienta a estrutura da LOA a perseguir as metas do PPA; e o Artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, que orienta a ação do controle. Outro efeito positivo de deslocar parte da regulamentação para o PPA seria o estabelecimento de uma relação mais estável entre Legislativo e Executivo, estabilizando um pacto que viabiliza a ampliação do horizonte de planejamento.

da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da LOA.<sup>31</sup> Ou, de outra parte, que sejam estabelecidos limites maiores para remanejamento de recursos no interior de um mesmo objetivo ou entre ações vinculadas a uma mesma iniciativa.

A dimensão institucional também impõe restrições a um funcionamento mais célere do que se pode chamar de um circuito<sup>32</sup> de gestão das políticas. A lei que disciplina boa parte dos “sistemas” de planejamento, orçamento, controle e contabilidade opera como se houvesse uma cisão entre a dimensão da formulação e a da implementação. Além disso, tal como praticado hoje, ela favorece que cada área desse circuito crie representações próprias sobre seu ramo de atuação, gerando filtros burocráticos que dificultam ou inviabilizam o gasto. Para além dos sistemas formais, há uma relação complexa que envolve diversas organizações no circuito das políticas públicas.

Ainda com relação ao debate institucional, é urgente a necessidade de criar mais capacidade nos profissionais para que eles consigam operar no ambiente do setor público. Para tanto, é imprescindível reorganizar os processos de seleção e formação de servidores, bem como reinventar as organizações, minando as resistências burocráticas presentes nos aparelhos estatais. É fundamental que os servidores tenham atitude em relação às demandas sociais e à desigualdade. Mais do que a sensibilidade técnico-política, é preciso que a ação administrativa da burocracia seja comandada pela disposição de *fazer acontecer* as políticas, independente da filiação escolástica ou de qualquer *racionalidade acima das racionalidades* que ouse deslocar a energia do atendimento à população para qualquer campo do conhecimento (gerencialismo, desenvolvimentismo, o mundo jurídico ou o contábil etc.). Aqueles que resolvem, que ampliam os canais de atendimento e que criam soluções, apesar da institucionalidade refratária à ação pública, são os que se orientam para o *fazer*.

Se os desafios são enormes, por outro lado as conquistas sociais têm se ampliado, ainda que em ritmo lento. E a administração política da gestão pública tem contribuído com inovações importantes, como é o caso do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), dos arranjos de gestão federativa que fortalecem os municípios, como no caso do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Bolsa Família; ou ainda com as recentes estratégias de relacionamento entre Estado e mercado, quando as entidades públicas mudaram a sua forma de operar para diminuir o custo de vida. Esse movimento, que também está presente em iniciativas de diversos entes, cria uma atmosfera de esperança no sentido de que as reflexões sobre a gestão produzam resultados capazes de reduzir a marcante desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

---

31. Na prática a alteração não representou retrocesso para a gestão orçamentária, mas o PPA deixou de estabelecer relações com a gestão do orçamento.

32. A expressão “circuito de políticas públicas” parece mais adequada do que “ciclo de gestão das políticas” porque não promete as “facilidades” do PDCA (*Plan, Do, Check, Action*), nem tampouco sugere falsas linearidades nos processos de formulação e implementação.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 12.504**. Institui o Plano Plurianual – PPA do estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. Salvador: EGBA, 2011.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, M. P. D. (Org.) **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.601. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (Mensagem Presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2011b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.866. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Guia de monitoramento do PPA 2012-2015**: módulo de monitoramento temático. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2012.

\_\_\_\_\_. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Portaria MP nº 16. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, 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).

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

FRANKE, F. D.; NAVARRO, C. A. A. L.; SANTOS, E. A. V. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília: Assecor, v. 2, n. 1, 2012.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2011.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

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

MOURA, C. D. **O programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Sobre o Estado e o gestor público que se necessita**. Texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado, 1998. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.

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

SANTOS, R. S. (Org.). **Administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Editoras. Brasiliense e UNICEF, 1982.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOURDIEU, P. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2003.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

MARICATO, E. O panorama das cidades doentes. **Revista Fórum**, São Paulo n. 108, São Paulo, 2012. Entrevista concedida a A. Delorenzo e G. Faria.

MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília: Assecor, v. 2, n. 1. 2012.

MELO, E. B. B; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático**. In: V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília: CONSAD, 2012.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 49, n. 4, 1998.

\_\_\_\_\_. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Management não é o que você pensa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

\_\_\_\_\_. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, n. 40, 2006.



## A ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>  
Anderson Rocha<sup>3</sup>  
Cláudio Navarro<sup>4</sup>  
Eugênio Santos<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a estratégia de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir de novos comandos para a gestão presentes nos diplomas legais e nos manuais que instrumentalizam a implementação do PPA. Apesar do foco no monitoramento, as análises estão associadas às mudanças conceituais no modelo de gestão e à revalorização do Planejamento das políticas públicas no Brasil, defendendo a visão de que a atividade de monitoramento não se resume, e tampouco encerra suas potencialidades, apenas com atividades de cobrança por resultados, prestação formal de contas ou mesmo com atividades procedimentais de controle, apesar de considerar todas essas dimensões relevantes e necessárias sob certos aspectos.

De fato, o monitoramento de políticas públicas encontra lugar de destaque dentro da função planejamento, quando se considera que esta atividade é, fundamentalmente, de aprendizado pessoal e institucional sobre vários níveis da realidade de implementação das ações de governo, focada na viabilização das entregas de bens e serviços à sociedade, e que fornece subsídios tempestivos para o processo complexo de tomada de decisões pelas instâncias superiores.<sup>6</sup>

Esse entendimento enseja a estruturação de uma nova cultura de monitoramento na administração pública, orientada pelos seguintes quesitos:

- estruturação de bases primárias de informações úteis ao monitoramento e aos processos decisórios de governo;

---

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do texto publicado no curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário da LOA, e é uma adaptação do artigo *A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015*, apresentado pelos autores no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013 em Brasília.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

3. Analista de Planejamento e Orçamento.

4. Analista de Planejamento e Orçamento.

5. Analista de Planejamento e Orçamento.

6. A respeito, ver Matus (1996), Pressman e Wildavsky (1998), Faria (2012) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

- estruturação de sistemas (normativos e tecnológicos) de produção, organização, análise e interpretação das informações geradas; e
- capacitação permanente dos ativos estatais, nos níveis funcional-pessoal e institucional.

Sendo o monitoramento, nessa perspectiva, atividade que diz respeito, fundamentalmente, ao processo de implementação, execução e gestão das políticas, é necessário que este seja uma prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como instância que agrega valor ao campo de compreensão das políticas, respeitadas as suas dinâmicas, especificidades e complexidades.<sup>7</sup>

Baseado nesses apontamentos, o capítulo apresenta uma síntese da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015, consubstanciada na nova estrutura organizacional e ideológica do Plano, bem como nas recentes experiências do governo federal na promoção do bem-estar social.

## 2 O PPA 2012-2015<sup>8</sup>

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, refletindo uma concepção de planejamento influenciada, sobretudo, por experiências recentes e bem-sucedidas na formulação e implementação das principais agendas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família (PBF), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, conforme previsto na Constituição Federal (CF) de 1988.

A nova arquitetura de plano foi concebida após intensas discussões sobre a natureza da função planejamento e do próprio PPA (Franke, *et al.*, 2012). Essas alterações decorrem, entre outros, dos limites da estrutura anterior

7. Por óbvio que possa ser, esclareça-se que o monitoramento é afirmado aqui como atividade de natureza *contínua* porque precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Ele também é tido como atividade de natureza *cumulativa* para se referir ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que o monitoramento é também atividade de cunho *coletivo* porque, por suposto, não é algo exequível em nível individual. Ademais, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem tampouco por iniciativa voluntarística de qualquer tipo. A este respeito, ver ainda: Ham e Hill (1993) e Matus (1996b).

8. Este item está fortemente referenciado em Franke, Navarro e Santos (2012). Para uma abordagem crítica em relação à concepção e à prática anterior expressa nos Planos Plurianuais, ver Santos (2011).

que induziram a sobreposição entre Plano e Orçamento,<sup>9</sup> dois instrumentos de planejamento que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais de natureza, conteúdo e forma.

Essa sobreposição levou a apropriações e entendimentos que reduziram, em grande medida, o monitoramento dos programas – e as análises daí derivadas – ao acompanhamento físico e financeiro do orçamento.<sup>10</sup> Exemplo dessa redução exacerbada foi o próprio desenho do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan),<sup>11</sup> em que a principal unidade de monitoramento do PPA era a ação orçamentária, que pouco refletia a situação da política e as principais realizações do governo.<sup>12</sup>

Nessa linha, interessa qualificar melhor os apontamentos supracitados com críticas da academia ao modelo técnico-racional – orçamento-programa –, que inspirou o desenho e a estrutura dos três últimos PPAs. Wildavsky (1982), ao analisar o modelo PPBS norte-americano, fez os seguintes apontamentos:

A definição da estrutura do programa é o aspecto mais pernicioso do Orçamento-Programa. Uma vez adotado o Orçamento-Programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação. O orçamento-programa oculta mais do que clarifica.

(...)

Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil. A geração de poucos dados ao acaso para estrutura do programa ocupa um tempo valioso para outras preocupações mais construtivas e também prejudica a análise de políticas.

(...)

O orçamento-programa é um descrédito à análise de políticas. (Wildavsky, 1982, p. 204-208)

---

9. Influência do Modelo Orçamento-Programa introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de *Planning Programming Budgeting System* (PPBS).

10. Este tema também está tratado em Melo (2012).

11. Reconhece-se a importância do conceito do SIGPLAN, principalmente quando se consideram o contexto e o momento de sua implementação. As críticas estão direcionadas à apropriação indevida do sistema e à racionalidade que orientou sua arquitetura.

12. Além das ações do orçamento, outra categoria importante do monitoramento foi o indicador dos Programas Finalísticos. No entanto, durante a gestão do PPA 2008-2011, por exemplo, percebeu-se considerável instabilidade de preenchimento e dúvidas quanto à legitimidade dos indicadores praticados durante o período do Plano. Tal fato pode ser observado em uma análise mais crítica dos relatórios de avaliação dos órgãos. Em muitos casos, percebem-se críticas do gestor ao indicador previamente definido e narrativas do tipo: “Não há informações para apuração do indicador”. Além disso, diversos indicadores contabilizavam resultados de políticas de outros entes, situação em que, por vezes, confundia mais do que explicava sobre o resultado do governo federal para um conjunto de gestos.

Giacomoni (2009) aponta outra preocupação não menos relevante:

Em terceiro lugar, certas atividades relevantes ao Estado são intangíveis, seus resultados não se prestam a medições; um sistema orçamentário que valoriza sobremaneira a quantificação dos produtos finais pode, nesses casos, acabar induzindo decisões de alocação de recursos grosseiramente equivocadas. (Giacomoni, 2009, p. 167)

Para refletir aspectos inerentes a cada política e valorizar tanto as declarações do Plano como as informações provenientes do orçamento, o PPA 2012-2015 foi estruturado a partir de reflexão estratégica acerca das grandes áreas de atuação estatal – ao momento de sua elaboração –, bem como das grandes prioridades políticas da nova gestão presidencial que então se iniciava. Esse procedimento ensejou programas nos quais estão contidos os desafios/objetivos e os compromissos/metras de governo (Brasil, 2011a). Os programas que compõem o Plano foram então classificados em dois tipos: Programas Temáticos e Programas de Gestão, manutenção e serviços ao Estado.<sup>13</sup>

Os Programas Temáticos foram concebidos a partir de macroáreas de atuação do governo, visando a recortes mais aderentes às políticas públicas, descolando-se de uma concepção a partir de exercícios de problematização para outra, que considerava e combinava institucionalidade que organiza cada área de política.

No modelo proposto, as categorias que agregam tais políticas possuem delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade. Essa ampliação de escopo do programa busca, fundamentalmente, valorizar a dimensão da implementação, permitir uma visão mais agregada e integrada das políticas, além de qualificar a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com outros aspectos inerentes à viabilização das políticas, para além dos orçamentários,<sup>14</sup> os Programas Temáticos organizam-se por categorias mais robustas de planejamento, quais sejam: os Indicadores, os Objetivos, as Metas e as Iniciativas; categorias que são, de fato, objetos de monitoramento explícitos do Plano Mais Brasil.

Os Indicadores, na sua maioria, revelam o *status quo* da política quando do momento de elaboração do Plano. São referências de análise e, em conjunto com os demais atributos do programa,<sup>15</sup> auxiliam no entendimento do *momento*

13. Programas que tratam da manutenção da máquina do Estado, são compostos somente pelas ações do orçamento, por isso, são considerados em análises mais agregadas. Cada órgão – ministério – possui um programa desse tipo.

14. Vale citar outros aspectos inerentes à implementação de políticas e que são fontes importantes de informações sobre planejamento: arranjos de gestão envolvidos, definição de prioridades, critérios de seleção, arranjos tecnológicos, arranjos de poder, arenas de decisões técnicas e políticas, questões federativas, entre outros.

15. Os indicadores também complementam a contextualização de cada Programa Temático. O documento contendo a contextualização de cada Programa encontra-se disponível no Módulo de Monitoramento Temático do SIOP.

*situacional* da política.<sup>16</sup> Quanto aos indicadores, é fundamental ressaltar a relação entre o resultado das políticas públicas e a complexidade inerente ao ambiente no qual essas políticas são implementadas, particularmente quanto à distribuição de competência entre os entes federados.

A mudança no conceito do indicador – de item decisivo para a medição do resultado de um programa para categoria que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa – tem a ver com a relação sinuosa entre o resultado das políticas e a competência dos entes federados, situação que Carneiro e Menicucci (2011) classificaram como um dos efeitos não pretendidos da nova administração pública tendo em vista os casos onde os *indicadores de resultado* levam ao obscuramento em vez de clareamento de responsabilidades.

Como o Plano Plurianual em análise é federal, não parece razoável um documento que traz, como medida relevante de sucesso ou fracasso dos programas, indicadores que consolidavam resultados de vários entes. A situação da segurança pública talvez seja a mais emblemática dessa relação desmedida induzida pelos *indicadores de resultado*.

Qual a razoabilidade do principal *indicador de resultado* sobre a atuação do governo federal ser a taxa de homicídios, se a grande parte dos gastos nacionais e da competência relativa à segurança pública guarda relação com políticas estaduais? Por isso, na organização atual o indicador persiste, porém com outra função: a de auxiliar a interpretação sobre a evolução das políticas.

Infelizmente, a situação da segurança pública se repetia para todas as políticas onde há atuação complementar da União e para todas aquelas em que a competência é concorrente, ou seja, para praticamente todos os casos. Esse cenário ainda era agravado pela ação do controle, que se inclina a cobrar a racionalidade ideal dos métodos e manuais, radicalizando a disfunção dos indicadores.

O caso do *indicador de resultado* vinculado à estrutura do *orçamento-programa* baseado em *problemas* é interessante para refletir sobre algumas características daquela organização. Este ilustra como a estrutura do PPA era espremida de um lado pela racionalidade orçamentária e, de outro, pela racionalidade gerencialista expressa na busca formal pelo resultado a partir de um indicador com essas características.

É emblemático o fato de que após três PPAs a estrutura não tenha conseguido encontrar espaço formal para, por exemplo, declarar a expectativa quanto à quantidade de alfabetizados que o governo federal esperava atender no período de quatro anos. Enquanto a medida do Programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) era a taxa de analfabetismo, que contabiliza o resultado de todos aqueles

---

16. Compreensão do atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas a partir das várias fontes, formais e informais, de monitoramento e do conhecimento tácito acumulado no corpo técnico-político envolvido.

que implementam políticas de combate ao analfabetismo – inclusive as organizações da sociedade civil –, de outro o produto da ação do orçamento era bolsa concedida para professor, um insumo para a alfabetização.

Os Objetivos talvez sejam a principal inovação do Plano visto que expressam as escolhas políticas do governo. Por meio deles o PPA declara as principais diretrizes de ação do governo e busca, sempre que possível, relacionar o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar caminhos para a execução das políticas e, assim, melhor orientar a ação governamental.<sup>17</sup>

A cada Objetivo estão associadas Metas, que possuem naturezas quantitativas ou mesmo qualitativas. As Metas representam os principais desafios de governo firmados para o quadriênio de vigência do PPA. Aquelas com teor qualitativo são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas que transcendem o orçamento, revelando, portanto, bens e/ou valores intangíveis inerentes à atividade do Estado. Pode-se de dizer que a meta substitui tanto os produtos das ações orçamentárias quanto os indicadores dos Programas, na medida em que elas tornam-se referências concretas para a gestão do Plano. Por isso, o indicador passa a ser tratado como referência para a situação das políticas públicas e a categoria meta assume a função de criar uma medida para a atuação do governo federal.

Já as Iniciativas são categorias que representam o que deve ser feito para a materialização dos Objetivos e atingimento das Metas destacadas no Plano. Elas indicam os meios e os arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade e trazem consigo, por meio de vinculações com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação.<sup>18</sup>

Além dessas categorias, outra inovação no PPA 2012-2015 é o deslocamento do detalhamento das ações orçamentárias, que agora constam apenas nas leis que especificam o orçamento anual. A alteração visa garantir uma dinâmica de complementaridade – ao invés de sobreposição – entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e de conteúdo entre ambos os instrumentos. Vale ressaltar, no entanto, que essa separação de conteúdo não significou perda alguma de informação e muito menos do histórico de realizações, mas sim uma mudança no entendimento e nas possibilidades de gestão e comunicação de cada instrumento.

17. Sugere-se a leitura do artigo *A estrutura do PPA 2012-2015* (Franke, *et al.*, 2012). O texto revela outras características presentes na elaboração do PPA 2012-2015 e que são fundamentais para compreender o movimento.

18. Para melhor compreensão da estrutura, vide anexo I da Lei nº 12.593 /2012.

Para evidenciar o aprimoramento e a valorização das declarações de planejamento que a nova estrutura do Plano explicita, o quadro 1 revela a qualidade das informações presentes na estrutura do PPA 2008-2011, comparativamente à estrutura do PPA 2012-2015, tendo-se como referência, à guisa de exemplificação, a política de saneamento básico.

QUADRO 1  
Comparação PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Programas associados.	
1) Saneamento rural, serviços urbanos de água e esgoto. 2) Resíduos sólidos urbanos e drenagem urbana. 3) Controle de erosão marítima e fluvial.	Saneamento básico.
Categorias de planejamento (capazes de serem efetivamente monitoradas).	
Indicadores e objetivos dos programas. <sup>1</sup>	Indicadores, objetivos, iniciativas e metas.
Categoria de orçamento.	
Ação do orçamento.	Valor global do programa.
Informação de planejamento efetivamente monitorada.	
-----	Objetivo 0610: expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.
Meta física da ação orçamentária: x projetos elaborados.	Meta: beneficiar quatrocentos municípios com população abaixo de cinquenta mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos.
Indicadores: taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais. (%)	Indicadores: cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais. (%)
Associação com agendas prioritárias.	
Não há identificação. A estrutura do programa restringe-se à agregação de ações orçamentárias e não orçamentárias e apresentam informações limitadas a produtos, metas físicas e financeiras.	Meta do objetivo 0610: contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento – idêntica à meta do PAC.

Fonte: adaptado de Franke *et al.* (2012).  
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Apesar da categoria “objetivo do programa”, presente no PPA 2008-2011 expressar, conceitualmente, uma unidade associada ao planejamento, na prática ela não orientou a ação do Estado. Além disso, foi unidade praticamente descartada do monitoramento, uma vez que o acompanhamento físico/financeiro das ações do orçamento predominou na estrutura de informações e nas análises.

A partir de uma breve análise comparativa presente no quadro 1, percebe-se que o PPA 2012-2015 possui versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram predominantemente restritas à lógica orçamentária. A integração entre as políticas, em especial o tratamento das transversalidades e das multissetorialidades

no Plano, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias e seus respectivos produtos físicos e financeiros. De outra forma, a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para abordagens mais adequadas de entendimento da relação entre as políticas e, portanto, cria melhores condições e possibilidades para o monitoramento e para as análises dele decorrentes. Ademais, vale ressaltar que a atual estrutura permite incorporar as diretrizes políticas tais quais declaradas pelo governo.

Em termos legais, o PPA 2012-2015 foi instituído por meio da Lei nº 12.593/2012, que é composta pelo texto principal e mais três anexos. O texto da lei estabelece as diretrizes do Plano, detalha a sua organização, estrutura e relação com o orçamento, e traz parâmetros para a sua gestão, enquanto os anexos contemplam a parte programática.

### 3 O MODELO DE GESTÃO DO PPA 2012-2015<sup>19</sup>

A gestão do PPA 2012-2015, do qual o monitoramento é parte integrante, também apresenta inovações conceituais importantes. Os seus comandos legais estão na Lei nº 12.593/2012, no Decreto nº 7.866/2012, e na Portaria MP nº 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico associado à gestão. Os dispositivos a seguir exemplificam as inovações:

Art. 12 da Lei: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a *garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis* às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I – dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II – dos critérios de regionalização das políticas públicas; e (...)

Art. 4º do Decreto: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na *articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação* das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos.

§ 1º do Art. 2º da Portaria: *O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos* que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de *ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços* prestados ao cidadão. (grifos dos autores)

O artigo da referida Lei faz menção direta à equidade, o do Decreto manifesta uma influência do incrementalismo, enquanto que o inciso da Portaria orienta para

---

19. Esta seção é uma adaptação do artigo *O modelo de gestão do PPA 2012-2015* elaborado por Neto, Santos e Ventura por ocasião do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013.

a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, tal como o *caput* do Artigo 12, revela uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, tal como eficiência, padronização, controle etc.<sup>20</sup>

Esses dispositivos conferem outra orientação para a gestão de forma a ressaltar as dimensões da efetividade e da eficácia relativamente à eficiência, de modo que submetem a perspectiva da eficiência à da ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades de operar é fundamental. A referência aos instrumentos legais remete a gestão a um diálogo com o direito, razão pela qual as análises devem considerar a apropriação que o controle e o direito fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão.<sup>21</sup>

A situação é ainda mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas que se têm da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de gestão de políticas públicas.

É preciso praticar um conceito de gestão que trabalhe a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, o que significa construir capacidades para a promoção do bem-comum. Esta é a perspectiva que se busca incutir no PPA. Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos de realização das políticas são institutos vinculados aos direitos constitucional e administrativo.

Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Por isso, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando a função desses instrumentos.

Nesse cenário, a profusão de controles pode, contraditoriamente, suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar a representação negativa que se tem do Estado, na medida em que a preocupação fundamental desloca-se da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta e por vezes inviabiliza a entrega dos bens e serviços à população.

---

20. A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

21. Para análises mais detalhadas sobre a relação entre o direito e a gestão do PPA ver Neto *et al.* (2013).

Quanto a esses dilemas, Moretti (2012) interpreta o desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que instrumentaliza este planejamento, e encontra uma relação entre a administração por resultados e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o “*Estado estéril*”, o autor identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza a implementação de controles organizados a partir do que ele classifica como “*racionalidade acima das racionalidades*”, práticas que vão sedimentando no Estado regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

A intenção com as reflexões acima é ampliar as condições para que o controle democrático contribua no sentido de criar capacidades no Estado de maneira que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental. Daí a importância de que as ações de controle estejam orientadas para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle, para o que uma concepção da legislação associada à dinâmica de funcionamento do Estado em oposição a uma concepção estática e legalista é fundamental.

Além dos dispositivos de caráter principiológico já mencionados, a legislação também estabelece que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas para a gestão do PPA, entendida como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas referentes aos respectivos Programas Temáticos. Adicionalmente, a legislação atribui ao MP, em particular à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a competência para coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015; disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão; e definir diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e avaliação do plano.

#### 4 A ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015

O PPA pode ser visto como uma forma político-institucional específica e não exclusiva, entre outras, de organizar a atuação estatal em perspectiva abrangente. É a partir dessa compreensão, expressa na Mensagem Presidencial que encaminhou

o Projeto de Lei do PPA 2012-2015, particularmente as declarações quanto ao modelo de gestão do Plano e os macrodesafios ali contidos, que se baseia a Estratégia de Monitoramento do MP para o PPA ora em curso.

Com novos conceitos e categorias explícitas de planejamento – Objetivos, Metas e Iniciativas – o ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA 2012-2015 também foi reformulado, tendo como pressuposto a produção de informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas. Neste contexto, compreendido como função específica, porém indissociável da prática de planejamento governamental, o monitoramento pode ser idealmente composto por todo e qualquer mecanismo ou estratégia de produção, seleção, organização, análise, interpretação e avaliação de informações destinadas a subsidiar processos complexos, de natureza técnica-política, dentro do governo.<sup>22</sup>

Em outras palavras, a atividade de monitoramento perseguida pelo MP inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, *fonte de aprendizado* sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, na medida em que busca criar fluxos relevantes de informações para a tomada de decisões cruciais aos âmbitos decisórios de governo.

Tido como “mito dos manuais”, a assertiva anterior se mostra factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi, inter e transdimensional.<sup>23</sup>

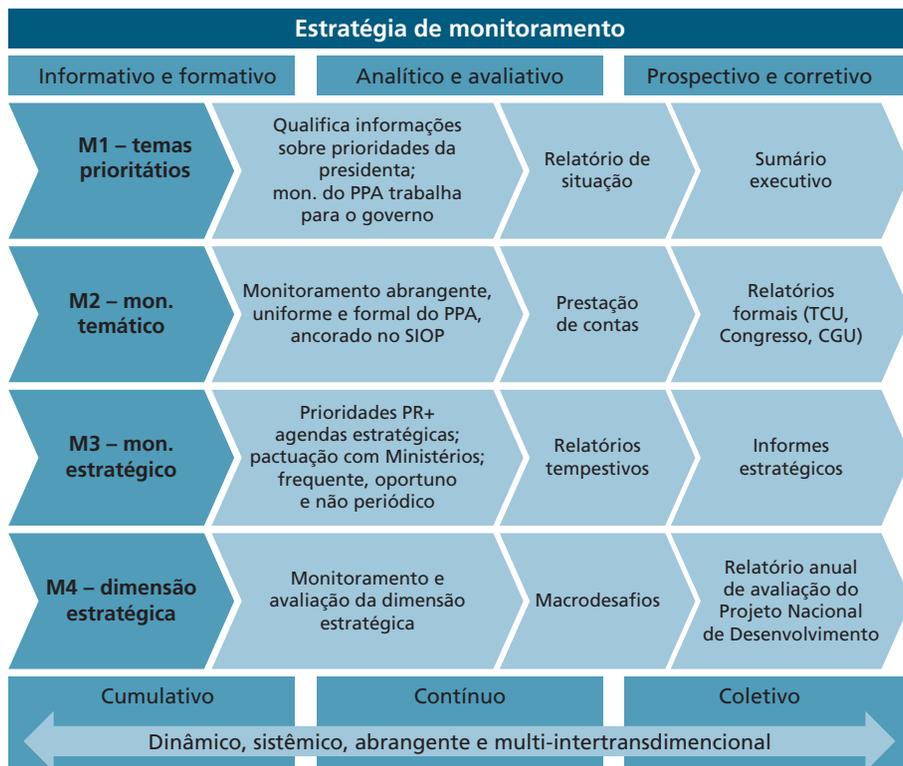
Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir: *i)* conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas; e *ii)* informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015 está, portanto, assentada em quatro módulos complementares, apresentadas na figura 1, as quais permitem, em conjunto, subsidiar as decisões de governo e também compreender o atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas.

---

22. Sobre a natureza técnico-política da produção governamental, ver Matus (1996a e 1996b), além de Nogueira (2011).  
23. Por abordagens do tipo “multi, inter e transdisciplinares”, entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. À guisa de exemplificação, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de UNESCO (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halevy (2010).

FIGURA 1  
Representação didática da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015



Elaboração dos autores.

Nesses termos, essa estratégia baseia-se em seis vetores autoexplicativos de ação que buscam orientar e legitimar a “função monitoramento” dentro das institucionalidades próprias ao setor público, quais sejam: formativo, informativo, analítico, avaliativo, prospectivo e corretivo. Baseando-se nestes vetores, e a título de organizar as diversas leituras possíveis do monitoramento, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) definiu as quatro dimensões de atuação conforme características dos produtos esperados de cada módulo e tratamento das informações que envolvem cada atividade, a saber: *i*) monitoramento dos temas prioritários de governo; *ii*) monitoramento temático do PPA 2012-2015; *iii*) monitoramento estratégico – aprofundado em agendas específicas de políticas –; e *iv*) monitoramento da dimensão estratégica do PPA – referenciado aos macrodesafios do desenvolvimento nacional.

#### 4.1 O monitoramento temático do PPA 2012-2015

Parte dessa estratégia compreende o monitoramento dos Programas Temáticos, ancorado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal que capta informações acerca dos Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas<sup>24</sup> associadas a cada programa, além das informações referentes ao monitoramento das ações orçamentárias. De forma geral, as informações captadas nesta dimensão do monitoramento dizem respeito à situação dessas categorias que, no agregado, tem o objetivo de fornecer um panorama da política, com destaque para: as principais realizações, os fatores que contribuíram e os que dificultaram a implementação, os arranjos de gestão associados, as conexões com outras políticas, as entregas parciais à sociedade, a avaliação parcial do cumprimento das metas, os desafios enfrentados, as oportunidades vislumbradas e outras informações que o próprio gestor da política achar relevante destacar.

Como as categorias do Plano são mais agregadas que as categorias do Orçamento, as possibilidades de qualificação da análise da política aumentam de forma substantiva, quando comparadas às sugeridas pelo acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias. Dito de outra forma, as informações que constam no monitoramento das ações orçamentárias correspondem à dimensão orçamentária/financeira de análise e estão limitadas à dimensão da eficiência, à relação custo-benefício de produtos.

Já as informações provenientes das categorias do PPA permitem relato complementar e mais qualificado, uma vez que consideram outros aspectos associados à implementação, à dinâmica das políticas e às demandas sociais. Além disso, abrangem assuntos relacionados à eficácia e, em alguns casos, à efetividade das ações de governo – vide declarações das Metas destacadas no quadro 1.

Para além das possibilidades formais de monitoramento, o PPA 2012-2015 permite, por meio das categorias que o organizam, estabelecer recortes diferentes daqueles impostos pela lógica programática de cada Ministério setorial. Na realidade, é possível acompanhar outras agendas de monitoramento, compostas por categorias de mais de um Programa Temático. Ou seja, podem-se criar agendas relevantes de acompanhamento que diferem dos atuais recortes temáticos dos programas.

Por exemplo, é possível criar uma agenda de monitoramento que conceba todas as ações de governo destacadas no PPA relacionadas à oferta/uso da água – Agenda Água –, que é um tema amplamente discutido na sociedade e que demanda atenção política. Esta agenda seria composta por objetivos e/ou metas e/ou iniciativas de quaisquer Programas Temáticos que tratam políticas relacionadas à água, como os

---

24. Notadamente aquelas que indicam Empreendimentos Individualizados como Iniciativa, conforme consta das Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011b).

Programas: de Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, de Ciência, Tecnologia e Inovação, Saneamento Básico, Agricultura Irrigada e Biodiversidade.

A flexibilidade de criação/leitura de outras agendas, complementares aos próprios programas do PPA, amplia as possibilidades de monitoramento e, por consequência, de avaliações, entendimentos e novas interpretações das políticas, uma vez que diferentes olhares suscitam compreensões diversas.<sup>25</sup> Essa prática serve inclusive como possível ferramenta para a discussão da alocação orçamentária, pois se apoiam em unidades mais claras, transparentes e que facilitam o entendimento das políticas, tais como as Metas do PPA.

A estratégia de monitoramento do PPA tem como objeto principal a implementação das políticas para a redução das desigualdades sociais, por isso, precisa ser aderente às especificidades inerentes ao ambiente da administração pública. Nestes termos, o fluxo e o tratamento de informações sugeridos pelo sistema de monitoramento formal não podem limitar a possibilidade de outras formas ou estratégias de comunicação, intra e extragoverno, necessárias ao acompanhamento da política. Dito de outra forma, é necessário que os órgãos executores de políticas públicas estabeleçam arranjos e pactuem outras dinâmicas de monitoramento complementares àquelas relacionadas aos Programas Temáticos – ou outros sistemas formais que subsidiam a prestação de contas e outros relatórios de gestão –,<sup>26</sup> no intuito de viabilizarem, efetivamente, as entregas pactuadas com a sociedade.

Para materializar essa diferenciação – e complementaridade – com as entidades formais e sistêmicas é preciso criar, no entanto, uma nova cultura na administração pública que perceba os reais benefícios de um monitoramento baseado na lógica de implementação, orientada para “o fazer”. Exemplo disso é o monitoramento das ações de governo relativas ao PAC, que por meio de instâncias formais e informais de acompanhamento,<sup>27</sup> produzem informações qualificadas capazes de conectar as decisões políticas às implementações técnicas, resultando daí, entregas efetivas à sociedade.

---

25. Para algumas possibilidades, distintas mas complementares sobre isso, ver Franco e Lanzaro (2006), Goldsmith e Eggers (2006), Holanda (2006) e Cortes e Lima (2012).

26. Especificamente sobre os relatórios – formais e gerenciais – que emanam do sistema de monitoramento ancorado no SIOP, há que se observar que se diferenciam, por exemplo, da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, documento encaminhado formalmente ao Congresso Nacional por ocasião da abertura do ano legislativo todo início de ano, por conter informações mais relacionadas à implementação das políticas, tendo como referência os Objetivos e as Metas declaradas no PPA, além de informações sobre a execução orçamentária. Em síntese, além da prestação formal de contas, tais relatórios registram o momento situacional do Programa em análise.

27. Exemplo de instância formal de acompanhamento do PAC: estrutura de gestão do PAC – Comitê Gestor do PAC - CGPAC e Grupo Executivo do PAC – GEPAC –; exemplo de instância informal de acompanhamento do PAC: Salas de situação do PAC, dinâmicas em formatos de reuniões que tratam de assuntos relacionados à implementação e execução do PAC.

Importa ressaltar que o Monitoramento Temático é a dimensão mais formal da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015. Por isso, as racionalidades que incidem sobre ele naturalmente o posicionam como o maior desafio para a mudança de paradigma, além de torná-lo o principal destinatário dos comandos principiológicos constantes nos normativos e no conceito expresso na estratégia de monitoramento. Além disso, seu êxito é função de outros requisitos, em especial: *i)* a racionalidade e o conjunto de capital técnico-político dos atores envolvidos no processo e *ii)* a energia dispensada por esses atores no processo que envolve coleta, tratamento/análise, organização e, principalmente, ação para a correção de rumos.<sup>28</sup>

## 5 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO MONITORAMENTO

Um dos desafios postos para o PPA é se tornar um instrumento de gestão efetivo para os órgãos e entidades envolvidos com a implementação dos compromissos de governo. Neste contexto, pressupõe-se que o monitoramento do Plano trate informações abrangentes e aprofundadas sobre a realidade de implementação das políticas, possibilitando a comunicação entre os órgãos e permitindo tratamento adequado para as questões de natureza transversal e/ou multissetorial inerentes a diversos temas relevantes e que demandam a atuação estatal.

De fato, um dos grandes desafios do monitoramento é vencer o entendimento de ser mais um rito burocrático que consome tempo e energia da administração pública, recursos que poderiam ser alocados na efetiva implementação das ações de governo. Bem mais do que a cobrança pura e simples por resultados, o monitoramento é atividade indissociável da execução das políticas, se realmente posto em prática e reconhecidas suas potencialidades de ação.

Nesse sentido, é imperativo tornar as informações oriundas do monitoramento úteis aos gestores públicos, que se veem totalmente envolvidos com a agenda do dia a dia. A natureza desse cotidiano incide sobre a capacidade de uma compreensão mais abrangente da política, bem como de seus desafios e limites.

A atual estratégia de monitoramento do PPA também sugere comunicar, de forma clara e acessível, as principais realizações do governo. Para além das narrativas técnicas que dão conta dos relatórios formais de prestação de contas, é imperativo conectar a nova estrutura do PPA a uma linguagem que valorize os reais compromissos do governo e facilite o entendimento de todos do que está sendo feito e do que está disponível para o aperfeiçoamento da atividade estatal em todas as áreas.<sup>29</sup>

---

28. Melo, Neto e Silva (2012) exploram limites e possibilidades adicionais sobre o monitoramento do PPA no artigo *Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental*.

29. O SIOP, por meio das categorias dos Programas Temáticos que são monitoradas, permite amplo relato das realizações de governo. Vale lembrar, no entanto, que estas informações não esgotam as possibilidades e necessidades de conhecimento das políticas.

Nesse sentido, a fim de atingir os objetivos propostos, o monitoramento não pode restringir-se à análise pontual de informações inseridas em sistemas informatizados. Para além dos processos formais, é necessário “ir a campo”; conhecer a fundo as dificuldades inerentes à execução das políticas; confrontar as informações obtidas nos sistemas de informação oficiais com dados disponíveis em outras fontes; e considerar a dinâmica de atuação entre os órgãos executores. Além disso, devem-se entender as particularidades intrínsecas de cada política.<sup>30</sup>

Outro desafio ao monitoramento do PPA 2012-2015 é incorporar o entendimento, e considerar isso nas análises, de que o alcance dos Objetivos e das Metas declaradas no Plano requer, em geral, articulação de diversos instrumentos e institutos, para além do orçamento, tais como o pactuado com diferentes entes federados, a participação da sociedade e a construção de arranjos normativos e de gestão muitas vezes complexos e turvos. A isso tudo se somam incertezas quanto aos obstáculos que se apresentarão no decorrer do processo de implementação, quase impossíveis de serem vislumbradas *a priori*.

Sendo assim, o monitoramento do PPA deve ser capaz de considerar todos esses aspectos relacionados à implementação das políticas e ampliar suas análises para além do cotejamento do resultado físico e financeiro das ações orçamentárias, sob pena de reduzir uma atividade técnico-política por natureza a um determinismo e automatismo que não se verifica na prática.

Contrariando o princípio orçamentário da anualidade – ou periodicidade – que impera sobre análises de políticas, as metas do PPA foram estabelecidas para um horizonte de quatro anos – não anualizadas. Além disso, são indicativas e não impositivas, como deve ser em qualquer planejamento que dialogue com a realidade. Outro fato importante é que não há vinculação direta e formal com as ações do orçamento. Por trás disso, surge o desafio de realizar uma análise política que realmente espelhe o que está sendo feito ou o que está sendo entregue. Na prática, observa-se que o recurso orçamentário formalmente vinculado a um único programa, também contribui para o atingimento de metas declaradas em outro(s) programa(s). Este fato desconstrói toda tentativa de racionalizar o entendimento da política a partir de análises financeiras. Não obstante, se as análises forem complementares, ou seja, se a partir dos elementos do Plano forem extraídas análises de políticas e, a partir dos elementos do Orçamento análises financeiras e de custo, ampliam-se sobremaneira as condições de juízo sobre as ações do governo, favorecendo assim a dinâmica de monitoramento.

---

30. Particularidades temporais, materiais, legais, financeiras, etc. A título de exemplo, o período de maturação de empreendimentos relacionados à política energética nacional, como a construção de hidrelétricas; é diferente dos relacionados à política de educação, como o prazo de construção de escolas. Sendo assim, faz-se necessário que os prazos para captação e análise das informações, em especial a natureza das informações – tipo de indicadores, por exemplo –, sejam distintos nesses casos.

Dentro desse contexto, as informações extraídas do SIOP constituem matéria-prima de grande valia para análise das políticas governamentais. Além de subsidiarem a elaboração dos relatórios formais de prestação de contas encaminhados anualmente aos órgãos de controle e ao próprio Congresso Nacional,<sup>31</sup> essas informações têm o potencial de contribuir<sup>32</sup> para a elaboração de relatórios gerenciais específicos sobre determinadas agendas de governo.<sup>33</sup> Esses relatórios, com características e públicos diferentes dos relatórios formais, seriam utilizados tanto para fomentar as discussões realizadas intragoverno sobre esses temas, quanto para subsidiar a tomada de decisão das instâncias superiores.

Essa possibilidade consiste em uma das características mais relevantes do sistema de monitoramento do PPA 2012-2015, ou seja, a de viabilizar “usos múltiplos” das informações com vistas à elaboração de “planos de ação” em apoio à implementação e resolução de entraves concretos das políticas públicas. Para ilustrar a evolução do sistema de informação que ancora a atividade de monitoramento do MP, o quadro 2 revela as principais características do SIGPLAN – sistema base dos PPAs anteriores – e do Módulo de Monitoramento Temático do SIOP – sistema base do PPA 2012-2015.

QUADRO 2  
Principais características: Sigplan e SIOP

Características	Sigplan	SIOP
Objeto de monitoramento	Preenchimento físico-financeiro das ações e apuração dos indicadores.	Análise situacional dos objetivos, metas e iniciativas e apuração dos indicadores.
Periodicidade	Mensal, posteriormente foi definida periodicidade trimestral.	Contínuo, com fechamento semestral.
Perfil dos preenchedores do sistema	Formalmente eram coordenadores de ações orçamentárias.	Indicados pelos secretários-executivos, na maioria gestores das áreas finalísticas.
Informações sobre andamento das políticas	Foco na apuração do físico-financeiro das ações.	Declaradas nas análises situacionais dos objetivos, metas e iniciativas.
Informações sobre físico das ações do orçamento	Detalhadas por localizador de ação – mais de 24 mil unidades de informação.	Não parte do produto da ação no orçamento e sim da meta.
Tipo de informação	Relativa à execução orçamentária – físico-financeiro.	Relativa à implementação da política e às metas.

Elaboração dos autores.

31. Como exemplos, podem ser citados Prestação de Contas do Presidente da República, Relatório de Gestão, Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso por Ocasão da Abertura a Sessão Legislativa etc.

32. Apesar de significativas, as informações coletadas via SIOP não explicam todas as complexidades inerentes à dimensão de execução das políticas, fundamentais para a atividade de monitoramento cujo foco é destravar os empecilhos que ainda dificultam a ação estatal.

33. A título de exemplo, a Agenda Água, a Agenda de Mudanças Climáticas e a própria Agenda Transversal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inovações promovidas pelo PPA 2012-2015, tanto as relacionadas à estrutura quanto à forma de elaboração e pactuação, trouxeram novas possibilidades de entendimento da função planejamento, bem como do monitoramento das políticas públicas. A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015 enseja nova cultura que se distancia da mera cobrança por resultados, da prestação de contas e mesmo do controle de processos burocráticos; ao contrário, se aproxima de dinâmica voltada à implementação e à eficácia da ação governamental.

É evidente que o monitoramento não se restringe a um simples preenchimento de campos estruturados pelos sistemas informatizados e coleta de informações; mais do que isso, ele é composto por pessoas que, a partir de análises criteriosas, baseadas em conhecimento da realidade e das políticas, são capazes de melhor qualificar os diagnósticos e de contribuir para o aperfeiçoamento destas na medida em que subsidiam, com qualidade e tempestividade, os tomadores de decisão.

Nesse sentido, o sucesso – ou fracasso – do monitoramento não pode ser medido apenas pelo grau de aderência ou conversão dos seus informes e diretivas em decisões concretas, pois se monitoramento e decisões são atividades de natureza técnico-políticas, então não há causalidade, nem determinismo, nem automatismo entre uma coisa e outra.

Afirmar que algo tem dimensão política, significa dizer que está prenhe de subjetividades, discricionariedades e racionalidades de toda a ordem. São essas características intrínsecas às escolhas políticas que sempre se interpõem à suposta tecnicidade e neutralidade dos informes de monitoramento, tornando, dessa forma, indeterminado o resultado final das decisões. Outro ponto importante é que tais escolhas levam em conta vários outros fatores, objetivos e fontes de informações que são externos aos informes propriamente ditos de monitoramento.

Não obstante, ainda assim vale a pena – para o gestor público e para os decisores em qualquer instância – disporem de sistemas ou estratégias de monitoramento que produzam informação útil, desde que os resultados proporcionados, inclusive os intangíveis, sejam maiores do que os custos para a sua criação e operação. Com isso, coloca-se em relevo a legitimidade e a necessidade de buscar-se, a todo momento e circunstâncias, processos de trabalho que visem à *institucionalização das funções de monitoramento e avaliação*, como parte integrante e indissociável da própria função planejamento governamental.

Por fim, algumas intervenções do governo federal, como o PAC e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), provaram que o monitoramento eficaz e intensivo em conhecimento estruturado pode sim destravar as amarras ainda existentes de legislação, de instituições e, principalmente, de cultura burocrática e política.

Mesmo sabendo que essa cultura de monitoramento encontra-se distante da realidade para determinadas políticas, convém alimentar debates, discussões e, sobretudo, promover ensaios dessa dinâmica para que, em momento oportuno, tenhamos condições de construir um Brasil melhor para todos os brasileiros e brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (Mensagem Presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Guia de monitoramento do PPA 2012-2015**: módulo de monitoramento temático. Brasília: SPI/MPOG, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, 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).

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão Pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

FARIA, C. A. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coords.) **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal, Flacso, 2006.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília; São Paulo: ENAP; UNESP, 2006.

- HALÉVY, M. **A era do conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno.** Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.
- HOLANDA, N. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos.** Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- FRANKE, F; NAVARRO, C; SANTOS, E. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, 2012.
- LINDBLOM, C. E. *Muddling through* 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: UnB, 2010.
- LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MATUS, C. **Política, planejamento & governo.** Brasília: Ipea, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Adeus, senhor presidente: governantes governados.** São Paulo: Fundap, 1996.
- MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012-2015.** Brasília: ISC/TCU, 2012.
- MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília: Assecor, v. 2, n. 1, 2012.
- MELO, E. B. B; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático.** In: V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. CONSAD, 2012.
- MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003).** Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília 2012.
- MORIN, E. **Ciência com consciência.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O método 3: o conhecimento do conhecimento.** Porto Alegre: Sulina, 2008.
- NETO, R. M; SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O. A. F. **O modelo de gestão do PPA 2012-2015.** In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília: CONSAD, 2013.

NICOLESCU, B. **Manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Editora Trion, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, n. 40, 2006.

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

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **As chaves do século XXI**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

VIVANCO, M. **Sociedad y complejidad**: del discurso al modelo. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Editoras. Brasiliense e UNICEF, 1982.



## PPA, LDO E LOA: DISFUNÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO, A GESTÃO, O ORÇAMENTO E O CONTROLE<sup>1</sup>

Eugênio Santos<sup>2</sup>  
Otávio Ventura<sup>3</sup>  
Rafael Neto<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As complexas relações entre o Estado, o planejamento e as finanças públicas podem ser exploradas a partir de diversos ângulos. Neste capítulo se optou por refletir sucintamente sobre essas interfaces a partir das leis que instituem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco na caracterização dos instrumentos e na identificação de algumas mudanças recentes.

Apesar das diversas possibilidades de tratamento desses assuntos, é importante considerar que os temas centrais relacionados à formação e aos objetivos do Estado guardam relação direta e absoluta com o tema. Assuntos como quem, quanto e como tributar; quais políticas públicas eleger; quem e como se faz essa escolha; para quem e como implementá-las; quem controla a ação pública e como se fará esse controle, entre outros, são fundamentais no debate.

Discutir PPA, LDO e LOA significa, então, abordar a relação entre Estado e poder. Esta afirmação é importante porque o texto não permitirá um aprofundamento em diversas questões de fundo que influenciam decisivamente essas relações. Mais do que isso, é fundamental, porque, em geral, as análises sobre esses instrumentos são restritas a uma leitura quase que gramatical da Constituição.

A produção doutrinária dominante sobre o assunto reduz o debate na medida em que, por exemplo: *i)* suprime as leituras que o constitucionalismo contemporâneo

---

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do texto publicado no curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário da LOA, e é uma adaptação do artigo *O modelo de gestão do PPA 2012-2015*, apresentado pelos autores no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013 em Brasília.

2. Analista de Planejamento e Orçamento.

3. Analista de Planejamento e Orçamento.

4. Analista de Planejamento e Orçamento.

faz da separação de poderes<sup>5</sup> (Abramovay, 2010); *ii*) ignora as críticas da ciência política sobre a institucionalidade que organiza e instrumentaliza o poder do Estado (Abranches, 1988 e Limongi, 2006); e *iii*) não discute a tensão entre direito e justiça (Foucault, 1997 e Grau, 2011), tampouco a disputa que há a partir das diversas concepções sobre a interpretação e aplicação das normas (Häberle, 1997; Barroso, 2009; Coelho, 2010; Freitas, 2010).

Além disso, as reflexões, em geral, omitem as discussões sobre a democracia e a essência do poder, desde o poder do Estado e a racionalidade parcial dos agentes até as práticas e estratégias que controlam a informação e o comportamento, assim como evitam tratar a tensão entre fiscalistas e desenvolvimentistas no âmbito da economia política.

Enfim, a discussão sobre PPA, LDO e LOA está muito além do conhecimento sobre as definições constitucionais. Inclusive, para além das definições constitucionais formais, é fundamental ter em mente que os sentidos das palavras que formam os conceitos desses instrumentos podem mudar independentemente de eventual alteração material na Constituição Federal (Barroso, 2009).

A opção por refletir sobre PPA, LDO e LOA à luz do planejamento, da gestão, do orçamento e do controle justifica-se porque os três instrumentos dialogam com os quatro institutos citados – o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. Aqui também existe um campo muito vasto de investigação, situações que não serão possíveis de tratar detalhadamente, mas que merecem ressalvas, visto que irão influenciar na representação que os agentes têm sobre as possibilidades e limites associados aos instrumentos e aos institutos. Assuntos como as teorias sobre análise de políticas públicas, os dilemas afetos à implementação destas (planejamento intensivo em gestão), o orçamento-programa e o controle de resultados possuem várias interpretações.

Nesse cenário, também é importante considerar a influência da Lei nº 4.320/1964, conhecida como Lei Geral de Finanças Públicas, e da Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ambas possuem comandos específicos que disciplinam as leis que são objeto deste capítulo. No entanto, para aprimorar a visão sobre o cenário no qual as políticas são disputadas é importante conhecer o ambiente no qual esses diplomas legais foram positivados, bem como os interesses em jogo.

Apesar de não ser objeto do capítulo discorrer sobre essas relações fundamentais, é necessário posicionar esses elementos como pano de fundo onde se desenvolvem as relações entre PPA, LDO, LOA, planejamento, gestão, orçamento

---

5. Em especial as reflexões que criticam o imobilismo político que algumas leituras sobre a separação de poderes podem legitimar. É preciso muito cuidado ao aplicar os conceitos da teoria sobre a repartição de poderes para evitar que ela seja utilizada como técnica que justifique a obstrução da transformação social.

e controle em um Estado Democrático de Direito profundamente marcado pela desigualdade, em todas as suas dimensões.

Os comandos gerais acerca dos institutos estão na Constituição Federal (CF) de 1988, que organiza os três instrumentos (Artigo 165), dispensando funções específicas para cada um e remetendo regulamentação à lei complementar que, até o momento, não foi editada.<sup>6</sup>

Quanto à CF, destaca-se a intenção do legislador de organizar três instrumentos compatíveis, porém distintos, obviamente, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes, objetivos e metas, ocupando, portanto, a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo. Consequentemente, a LDO deveria conectar a elaboração do orçamento na linha apontada pelo PPA, identificando as prioridades do exercício subsequente. Por seu turno, parece razoável supor que caberia à LOA perseguir, prioritariamente, a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma,<sup>7</sup> observadas as projeções anteriores.

Outra característica fundamental das três leis, e que ampliam o diálogo que deve haver da temática com a separação de poderes no constitucionalismo moderno, é o fato de que se tratam de projetos de lei com reserva de iniciativa. Isso significa que o Poder Executivo deve preparar o Projeto e encaminhá-lo para apreciação e deliberação no Poder Legislativo.

Para explorar melhor essa racionalidade,<sup>8</sup> este capítulo está organizado em outras três seções além desta introdução e da conclusão, cada uma delas dedicada a um dos institutos.

## 2 PPA: PLANO PLURIANUAL

Especificamente quanto ao planejamento, cabe lembrar que a Constituição, além de ser o principal instrumento de planejamento,<sup>9</sup> informa objetivos fundamentais para a República (Artigo 3º) e diz que a lei estabelecerá as diretrizes e bases

6. A matéria é controversa e já foi objeto de inúmeros projetos de lei. Atualmente, um polêmico substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 229/2009 tramita na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, texto conduzido pelo Relator, Senador Francisco Dornelles, atualmente membro do Partido Progressista (PP) do Rio de Janeiro. Entre as características negativas do substitutivo destacam-se: a radicalização das disfunções do atual sistema de controle, com expansão de suas atividades e aumento do controle prévio; a limitação ao gasto público a partir das regras restritivas para restos a pagar e a leitura reduzida da relação entre o planejamento governamental e o PPA.

7. A expressão "melhor forma" em um Estado Democrático de Direito ainda marcado pela desigualdade sugere que a medida de eficiência do orçamento leve em consideração os recursos que foram arrecadados pelo Estado e que não foram gastos.

8. Delfim Netto (2012) expressou uma visão interessante do desenho constitucional sobre o PPA, a LDO e a LOA que ele chamou de "monumento à lógica tecnocrática do planejamento financeiro". Segundo ele: "é evidente que o que nos falta é um processo orçamentário que defenda o Executivo das "artes" do Legislativo na fixação da receita e liberte o Legislativo do jogo humilhante de entregar seus votos em troca de emendas parlamentares".

9. Além dos mandamentos a Constituição possui normas de eficácia plena, que apesar de necessitarem de arranjo institucional para entrarem em operação, criam condições para o controle judicial das políticas públicas no sentido de fazer cumprir as normas.

do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (Artigo, 174 § 1<sup>a</sup>). Além disso, ela também faz referência a planos setoriais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Artigo 21, IX).

Constituição essa que inovou ao prever a figura do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. Na Carta anterior, o instrumento que cumpria parte da função reservada atualmente ao PPA era o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omissivo quanto ao planejamento de boa parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes.<sup>10</sup>

É importante compreender as inovações da Constituição de 1988 para refletir sobre a natureza do PPA e as funções que ele deve cumprir. Neste sentido, parece razoável supor que a intenção com o PPA é de fortalecer a atividade de planejamento, criando instrumentos mais adequados do que o limitado OPI.

Um exame do tratamento conferido à função do planejamento na Constituição, contudo, não pode se restringir à avaliação dos institutos relacionados à matéria. Ocorre que, em 1988, houve uma ruptura constitucional que instala um novo paradigma jurídico, democrático e social, modificando substancialmente a compreensão da ideia de Estado de Direito e, conseqüentemente, a relação entre Estado e sociedade. Neste cenário, emergiram novos mandamentos que incidem sobre a interpretação das normas. Por isso, uma interpretação constitucionalmente adequada da legislação de planejamento e finanças públicas passa por uma interpretação sistemática e consequencialista de seus institutos.

Ignorar esse arranjo sistemático da Constituição e reduzir a relação entre CF e o planejamento dos dispositivos presentes no título da tributação e do orçamento é a causa de boa parte dos equívocos de interpretação concernentes aos instrumentos de planejamento e de finanças públicas, situação recorrente na literatura dominante sobre o assunto.

Literalmente, a Constituição diz que

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

---

10. Quanto à exclusão das despesas correntes, cabe ressaltar que a forma e a estrutura dos documentos promovem ou interditam uma série de debates que aproximam ou afastam o Estado do desenvolvimento. Ou seja, importa refletir sobre a estrutura e a linguagem dos instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas, bem como a organização da contabilidade pública, visto que esses instrumentos e institutos devem agir em prol do cumprimento dos objetivos da República e dos programas de governo. As observações fazem sentido na medida em que hoje parece inconcebível que um instrumento de planejamento do Estado seja omissivo em relação às despesas correntes, especialmente diante da centralidade das políticas sociais para a redução das desigualdades sociais, boa parte delas marginalizadas como despesas de custeio. Para informações sobre os efeitos do gasto social no Brasil, ver o capítulo 3 do livro *Perspectivas da Política Social no Brasil*, editado pelo Ipea em 2010.

A partir do comando constitucional, os sucessivos governos foram elaborando os Projetos de Lei do Plano, cada qual com a sua organização. Entretanto, a superveniência do Decreto nº 2.829/1998 determinou a forma de organização das ações, estabelecendo que planos e orçamentos devem ser estruturados a partir de programas, além de estabelecer uma série de requisitos e classificações para os institutos criados.

Então, a partir de 2000, a estrutura do PPA passa a ser centralizada na figura do programa, uma tentativa de implementação do orçamento-programa.<sup>11</sup> A cada programa estavam associados objetivos definidos aos quais seriam relacionados indicadores capazes de publicizar os resultados alcançados. É fundamental ressaltar que esta organização, que teve vigência de 2000 a 2011, foi introduzida no auge da aplicação do paradigma gerencialista no Brasil.

Os programas, por sua vez, eram constituídos pelas ações que estariam vinculadas a um único produto. O objetivo era associar os recursos orçamentários executados ao bem ou serviço disponibilizado à sociedade. A intenção, além da mensagem de transparência das ações de governo, era controlar a eficiência da ação pública. A chamada estrutura programática, portanto, substituiu a antiga classificação funcional que orientava a elaboração do orçamento. A Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) encarregou-se de viabilizar legalmente a alteração.

Tais transformações forçaram um alinhamento entre a estrutura do PPA e da LOA. Com isso, a chamada dimensão tático-operacional do plano passa a ser praticamente igual ao orçamento. Por outro lado, a LOA, apesar de ter sido organizada por programas, apenas citava, sem quantificar, os indicadores que seriam, em tese, o principal elemento a orientar o orçamento para o resultado.

A consequência desse arranjo foi o Plano passar a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de tal sorte que ele possuía natureza de orçamento plurianual ao invés de plano. Como a associação entre os instrumentos, praticamente não diferenciou os níveis de agregação entre ambos e tampouco respeitou a natureza dos institutos, o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo a forma de um orçamento plurianual.

Por isso, no que tange à maneira de organizar a estrutura de informações, o PPA não conseguia estar além de um instrumento formal que não era capaz sequer de informar adequadamente as metas do governo. Nesta estrutura anterior, como o PPA não possuía linguagem nem categorias adequadas para planejamento, as metas eram informadas nas mensagens presidenciais que encaminhavam o Projeto de Lei.

---

11. Para mais informações sobre a tentativa de implementação do orçamento-programa a partir de 2000, vide Santos (2011).

Agravava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do Plano estava concentrado nas unidades do orçamento, o que tornava a gestão do PPA mais próxima de uma gestão orçamentária propriamente dita. Tais fatos explicam, ainda que em parte,<sup>12</sup> porque a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao plano, instrumento que deveria auxiliar no planejamento e na gestão das políticas.

Entre os fatores que determinaram o arranjo anterior do PPA estavam, entre outros, as opções que instrumentalizaram alguns dispositivos da Constituição relativos ao plano. Por exemplo, a regionalização das diretrizes, objetivos e metas foi confundida com um nível detalhado de agregação dos localizadores das ações do orçamento; as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada, foram interpretados como sendo todo o dispêndio exclusivo do governo, não produzindo bem ou serviço; e o investimento plurianual foi entendido como sendo o gasto classificado como grupo de natureza de despesa número 4, dimensionado a partir das ações orçamentárias, nos termos ultrapassados da Lei nº 4.320/1964.

Parte desses equívocos também tem origem na interpretação do requisito constitucional de compatibilidade, já que não parece razoável qualquer compatibilidade entre plano e orçamento orientada a partir de funcionais e localizadores de ação.<sup>13</sup> Da forma como foi implementada, a compatibilidade acabou se reduzindo à sobreposição. Ou seja, o caráter exaustivo e minudente do PPA terminou por comprometer a natureza de sua própria função.

A situação do detalhamento do PPA era tão particular que a LDO, instrumento que deveria ser intermediário entre plano e orçamento, também devia informar<sup>14</sup> as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ocorre que ela não prestava informações no nível de ação orçamentária. Daí a pergunta: qual era a lógica de um instrumento mais genérico que a LDO, o PPA, ser mais detalhado que ela?

Diante disso, argumenta-se que a relação que o PPA estabelecia com o orçamento era de sobreposição ao invés de compatibilidade, situação que, além de descumprir a Constituição, limitava as possibilidades do plano, na medida em que praticamente interditava uma relação com os demais institutos que viabilizam as políticas públicas. Se a contribuição do orçamento é decisiva para a transfor-

---

12. Apesar de sua importância, a estrutura de informações de um instrumento não é condição suficiente para que um instrumento de planejamento seja efetivo. A racionalidade dos agentes que se ocupam do planejamento e da implementação das políticas públicas, por exemplo, exerce uma influência decisiva para o sucesso dos instrumentos de planejamento.

13. Em 2011 o PPA chegou a possuir mais de 25 mil unidades de acompanhamento.

14. Diz o texto constitucional: "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento" (Artigo 165, § 2º).

mação dos sonhos em realidade, também é verdade que as restrições associadas à dimensão da gestão impedem a implementação das políticas. Neste sentido, a relação de quase exclusividade do PPA com a LOA dificultou que a grande maioria dos operadores do PPA enxergassem a real dimensão da gestão que deve estar relacionada ao planejamento.

Quanto à relação com o controle, a contribuição do PPA se restringia à verificação dos indicadores e ao atingimento das metas físicas dos produtos das ações. Como a maioria dos produtos das ações orçamentárias não se constituem em entregas efetivas do governo e boa parte dos indicadores de programa contabilizavam o resultado de todos os atores que implementam políticas públicas, além do governo federal, a contribuição do controle, além de ser limitada, se orientava para a análise da relação entre execução física das ações e execução orçamentária, ou para a consistência metodológica dos indicadores. Em um ambiente que não diferencia as medidas de eficiência a partir das particularidades das formas de implementação de políticas (implementação direta possui medidas de eficiência diferentes de políticas descentralizadas, por exemplo) era praticamente impossível que o controle contribuísse com alguma informação capaz de ampliar a escala de entregas do governo a partir da gestão do PPA.

Diante do descrédito do modelo anterior, o Governo Federal criou um novo formato para o instrumento que responde, ao menos em parte, as disfunções comentadas. As inovações foram veiculadas por meio do PPA 2012-2015, que, já de partida, declara-se como instrumento constitucional destinado a viabilizar os objetivos fundamentais da República.

Ora, se as principais novidades na Carta Magna foram os fundamentos (Artigo 1º) e objetivos da República (Artigo 3º), os direitos e garantias individuais e coletivas (Artigo 5º) e os direitos sociais (Artigo 6º e seguintes), todos os comandos guardam relação com o Planejamento. Analogamente, se o PPA é um instrumento formal de organização e declaração do planejamento, os artigos mencionados constituem-se em mandamentos qualitativos para o planejamento. O Artigo 3º, inclusive, limita o planejamento determinando que este deve estar orientado para cumprir os objetivos da República. Logo, o PPA deve respeitar a hierarquia consubstanciada nos objetivos da República sob pena de afrontar a Constituição.

Para além das mudanças simbólicas, houve uma alteração tanto na estrutura quanto na linguagem do PPA, de modo a criar um espaço próprio para o planejamento para além da racionalidade orçamentária.<sup>15</sup> Neste sentido, novas categorias

---

15. Para mais detalhes sobre as inovações no PPA 2012-2015 ver Franke, Navarro e Santos (2012), bem como os demais artigos do Painel "Inovações em direito público: a concepção jurídica do Plano Plurianual do governo federal no Brasil e possibilidades a futuro", do qual este capítulo faz parte.

foram criadas (objetivos,<sup>16</sup> metas e iniciativas) assegurando um nível de agregação específico para o planejamento e aprimorando a relação com a gestão, na medida em que a declara. Os programas, que são comuns tanto na LOA quanto no PPA, garantem o cumprimento do requisito constitucional da compatibilidade.

Entre as mudanças no PPA, as que trouxeram maior reflexo concreto no funcionamento do governo talvez sejam as menos conhecidas: tanto a diminuição no número de programas quanto a diminuição no número de unidades orçamentárias.<sup>17</sup> Ocorre que, como existem regras específicas para remanejamento de orçamento para as ações que estão em um mesmo programa, a diminuição das unidades orçamentárias amplia as possibilidades de remanejamento de recursos por decreto, agilizando a ação governamental e aumentando a eficiência orçamentária.

### 3 LDO: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LDO também é uma inovação da Constituição de 1988, introduzida, em especial, para aproximar o planejamento, expresso no PPA, do Orçamento.

Entretanto, para além das definições e possibilidades de sentidos que podem ser atribuídos ao instituto, a LDO parece ter sofrido mais influências do ambiente político e econômico do país na época, visto que seu processo de consolidação foi incorporando mais mecanismos de controle do que os demais institutos. Neste sentido, a preocupação com o “excesso” e descontrole dos gastos públicos, as associações desses fenômenos com a inflação e as tensões entre os Poderes em ambiente de redemocratização parecem ter influenciado mais a LDO.

Assim, a imagem de fragilidade das finanças públicas e a disputa entre Executivo e Legislativo na alocação dos recursos públicos fizeram com que a LDO se desvirtuasse da sua essência, aproximando-se mais da lógica do controle do que do planejamento e da gestão.

As competências iniciais da Lei estão na Constituição Federal e versam sobre: estrutura do orçamento anual; alterações na legislação tributária; política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; metas e prioridades da LOA, com destaque para a despesa de capital; e projeções para a despesa de pessoal. Formalmente, a CF diz que a LDO

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

16. Já havia objetivo associado a programas nos formatos anteriores, de modo que cada programa possuía um objetivo. Entretanto, o conceito atual não possui qualquer relação com as formulações anteriores.

17. A quantidade de programas no PPA reduziu de 306 para 109, uma queda de 64,7%. A evolução no número de funcionais no PLOA também caiu 15% se comparado com o PLOA 2008, primeiro orçamento na vigência do PPA anterior. Para maiores informações sobre as comparações, vide Franke, Navarro e Santos (2012).

Além dessas competências iniciais, a LRF atribuiu outras à LDO, de forma que, atualmente, esta também deve dispor sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; riscos fiscais; programação financeira; critérios e formas de limitação de empenho em caso de risco; controle de custos; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; entre outras.

A LDO também trata tanto de matérias que deveriam estar na Lei Complementar de Finanças Públicas quanto de outras para as quais não há previsão constitucional, como sobre pagamento de precatórios. Algumas disposições da LDO parecem institucionalizar posições dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União (TCU).

Entre as disfunções da LDO, destaca-se a utilização desta, que tem vigência de um ano, para regular matérias de natureza contínua, como, por exemplo, os comandos para o levantamento dos custos e execução de obras de engenharia para obras com indícios de irregularidades e para transferências voluntárias e ao setor privado. Tais ações geralmente perpassam mais de um exercício financeiro, de modo que não parece razoável tratar o assunto em legislação transitória, como é o caso da LDO. Esta disfunção produz insegurança jurídica tanto para o gestor responsável pela execução quanto para o agente privado que contrata com o poder público para implementação de obras e serviços e termina se transformando em mais um risco à implementação das políticas públicas.

Apesar das disfunções estruturais, nos últimos anos a LDO apresentou avanços importantes em sintonia com a ampliação da capacidade do Estado de implementar políticas, para o que o gasto público é fundamental.

Talvez o principal avanço tenha sido a inclusão de possibilidades de ajuste na meta de *superávit* primário, o que ampliou as condições da LDO para criar caminhos para o desenvolvimento a depender das condições da economia. Importa ressaltar que as possibilidades de redução da meta foram introduzidas em um contexto de política econômica anticíclica que buscava fazer frente aos reflexos da crise internacional de 2008. Com a mudança, passa a ser possível abater da meta o montante de recursos destinados aos programas prioritários. Na LDO para 2013, por exemplo, houve uma ampliação dessa flexibilidade com a possibilidade de abatimento de recursos que o Estado deixou de arrecadar em razão de desonerações fiscais.

Outra inovação foi o deslocamento das metas e prioridades para o próprio texto da lei ao invés de se utilizar um anexo específico. A opção parece ser mais razoável diante da descaracterização do anexo de metas, que nunca conseguiu ser acordado como espaço para representar os principais desafios e metas do Governo Federal. Se por um lado o Executivo prefere proteger o detalhamento das prioridades sempre em negociação com os diversos atores da arena, inclusive os parlamentares, de outro o Legislativo encara o anexo de metas como forma de proteger as emendas

parlamentares do orçamento que virá. A mudança ao menos evita que órgãos de controle cubram racionalidade de um instrumento que não orienta prioridades.

Outra inovação da LDO corresponde à instituição de comandos que disciplinam a ação do controle destinada à paralisação de obras com indícios de irregularidade grave. Entre os itens a serem considerados quando da paralisação foram inseridos “os impactos econômicos e financeiros (...); os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local (...); a motivação social e ambiental do empreendimento” (Brasil, 2010). Esta evolução da LDO se destina, sobretudo, a produzir melhores condições para que o responsável pela execução da obra possa viabilizar as entregas. Busca-se, assim, sensibilizar os órgãos de controle para os dilemas e dificuldades enfrentados no cotidiano da execução das políticas públicas e orientar os agentes para que avaliem o custo no qual o Estado incorre quando deixa de entregar um bem ou serviço, ou seja, o *custo do não fazer*.

Na mesma linha, a LDO 2012 esclarece que a inclusão de uma obra na lista de empreendimentos que apresentam irregularidades graves depende de decisão monocrática ou colegiada do TCU, tendo este órgão quarenta dias após a conclusão da auditoria pela unidade técnica para se pronunciar. A inovação evita a paralisação da obra antes da deliberação do Tribunal e também permite que o gestor apresente as defesas cabíveis ou realize medidas saneadoras que permitam a continuidade da obra. Em caráter complementar, a lei também abriu a possibilidade de o TCU rever a sua decisão, a qualquer tempo, caso sejam apresentados novos elementos de fato e de direito.

Tal como estruturada hoje, a LDO é mais importante porque disciplina um conjunto de regras que trazem maiores impactos para a execução das políticas públicas. Neste sentido, uma inovação na LDO foi importante, pois começou dar oportunidades para o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), famoso por permitir inovações que reduziram o prazo das licitações e diminuir o preço das obras relativamente ao orçamento básico. A contratação integrada, de certa forma, advém das inovações constantes do § 6º do Artigo 127 da LDO para 2011 (Brasil, 2010), que criou disciplina para a empreitada por preço global.

A última inovação a se destacar foi a supressão das regras para apuração de custo de obras e serviços de engenharia com a publicação do Decreto nº 7.983/2013.

Apesar dos avanços recentes, ainda há um longo caminho para que a LDO crie melhores condições, tanto de instituir uma relação entre o planejamento e a execução orçamentária, quanto de criar mecanismos de controle capazes de viabilizar as políticas públicas. Entre as possibilidades é importante torná-la inteligível, desta forma, uma sistematização é imprescindível.

Na lei atual, muitas matérias estão dispersas e outras são retomadas em outras partes do texto. Seria adequado que a LDO estabelecesse mais claramente o seu objeto e introduzisse princípios capazes de criar condições para a implementação das políticas, incluindo dispositivos que favoreçam uma interpretação orientada para viabilizar o gasto, o que significa superar a predominância do viés de controle prévio.

A referida Lei também pode introduzir inovações na LOA, articulando as prioridades a partir das principais metas do PPA. Tal solução contribuiria para a recuperação de duas funções da Lei: *i)* a intermediação entre o PPA e a LOA; e *ii)* a definição das prioridades da Administração Pública para o próximo exercício com a disponibilização de meios que viabilizem a execução. Importa destacar que não basta indicar as metas e prioridades, é preciso também oferecer tratamento diferenciado para a execução do que for prioridade, nos termos institucionalizados pelo PAC.

Além disso, a LDO é um exercício desafiador de comunicação entre os Poderes. Criar acordo em torno da sua estrutura e seus comandos é importante para a institucionalização de um orçamento comprometido com a redução das desigualdades.

#### 4 LOA: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A maioria das escolhas de políticas públicas demandam recursos orçamentários e financeiros para que sejam viabilizados. Os recursos orçamentários se originam predominantemente da atividade de tributação e, secundariamente, de outras fontes, tais como emissão de títulos, atividades produtivas nas quais o Estado atua em parceria com o setor privado.<sup>18</sup>

Torna-se, então, necessário planejar quais recursos orçamentários estarão disponíveis para um determinado período, bem como em que serão alocados. O instrumento governamental destinado a realizar esta dimensão do planejamento é o orçamento, formalizado juridicamente pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, o orçamento é o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas para o período de um ano.

É importante destacar que a CF reforça em seu Artigo 165, § 7º, que os orçamentos “*terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais*”, mantendo um diálogo direto com os já mencionados objetivos da República. Uma possível interpretação deste trecho constitucional seria a de que o orçamento, enquanto instrumento, existe para viabilizar os objetivos da República. Portanto, deriva desta interpretação o próprio posicionamento da LOA como peça de caráter predominantemente político.

---

18. Importa ressaltar que a viabilização das metas do PPA dialoga com diversos instrumentos para além do Orçamento, tais como financiamento extraorçamentário, isenções fiscais, arranjos de gestão, medidas normativas, entre outros.

Nesses termos, a LOA está situada em um amplo contexto de planejamento permeado pela motivação constitucional de viabilizar os objetivos da República, pela racionalidade política dos governantes e pelas metas de governo.

Dessa maneira, a elaboração da lei orçamentária e a definição de sua estrutura devem colaborar para a efetiva implementação das políticas públicas, sendo que o PPA, como instrumento que organiza a atuação estatal em perspectiva abrangente, deve orientar o direcionamento dos recursos orçamentários para as prioridades nele declaradas.

No tocante à estrutura do orçamento, o montante global fixado para as despesas se encontra subdividido em inúmeras classificações. Sob o ponto de vista estratégico, existem dois grandes grupos de classificações.

O primeiro grupo possui a natureza de permitir que sejam feitos recortes analíticos no orçamento sob os mais diversos critérios. Por meio destas categorias de classificação, é possível saber, por exemplo, quais os valores globais constantes no orçamento para despesas correntes e despesas de capital, ou qual proporção do orçamento é financiado por um determinado tipo de fonte. Sendo assim, esta modalidade de classificação facilita a análise do orçamento sob diferentes prismas, contribuindo para o acompanhamento da execução orçamentária.

Já o segundo grupo visa alocar os recursos em finalidades específicas, de modo que se expresse qual recurso será alocado para qual tipo de despesa, ficando permitido em lei o uso do referido recurso apenas na finalidade para a qual foi fixado. É importante perceber que, para esta modalidade de classificação, deve-se dedicar cuidadosa atenção, pois o grau de fragmentação das despesas possui íntima relação com a capacidade de gerir o orçamento e adaptá-lo às condições reais de implementação, que, em vários casos, é fortemente marcada pela incerteza.

Ocorre que a atividade estatal se dá num ambiente complexo, em que não se possui domínio da maioria das variáveis, culminando, muitas vezes, em dificuldades de execução para determinadas despesas. Nestes casos, seria desejável a possibilidade de realocação destes recursos para outras ações, de forma a não prejudicar a entrega de bens e serviços pelo Estado e garantir a utilização efetiva dos recursos. Ou seja, garantindo que estes, uma vez arrecadados, sejam utilizados de forma a zelar pela qualidade de vida dos cidadãos ao invés de ficarem reservados aguardando a superação de obstáculos por vezes intransponíveis no período de vigência do orçamento.

Desta forma, orçamentos cuja estrutura possui unidades de gasto demasiadamente rígidas, ou seja, em que a flexibilidade para remanejar recursos entre diferentes despesas seja mínima, tendem a comprometer a capacidade de implementação do Estado.

Já os orçamentos em que as despesas estejam mais agregadas e permitam satisfatória flexibilidade para o remanejamento de recursos, cumprem melhor sua função de contribuir para concretização das entregas públicas.

É nesse contexto que se desenvolvem os debates para elevar o nível de agregação do orçamento, de maneira que ele se comprometa com a entrega de bens e serviços e esteja relacionado às políticas públicas. Em outros termos, significa organizar institucionalmente um orçamento que tenha condição de se comprometer com o resultado.

Por outro lado, tanto o Poder Legislativo quanto as instâncias de controle, em especial, tendem a interpretar o orçamento a partir de outro ponto de vista, imprimindo neste a função de instrumento de controle prévio, sob o argumento da *transparência*<sup>19</sup> dos recursos públicos. Não se trata aqui de abrir mão das atividades de controle ou da transparência. As reflexões são no sentido de que o arranjo entre as atividades de planejamento e controle viabilize a implementação ao mesmo tempo em que comunique com clareza o que está sendo feito.

Nesse sentido é primordial que o controle *a priori* seja flexibilizado em favor do resultado das políticas públicas, utilizando-se do controle *a posteriori*, tal como sugerem os manuais de controle, de desburocratização e, ainda, aqueles que defendem uma *administração por resultados*. Além disso, o nível de agregação no orçamento e as regras de remanejamento orçamentário dialogam diretamente com o princípio da celeridade.

A título de exemplo, o quadro 1 compara o nível de agregação do orçamento de quatro países no ano de 2012. Os números informam que entre os modelos português, estadunidense, alemão e brasileiro, a nossa estrutura é a mais fragmentada, possuindo um índice de agregação muito baixo se comparado aos demais orçamentos. Além disso, o número de programas também é alto se comparado com a estrutura dos orçamentos europeus, situação que cria dificuldades adicionais para a gestão orçamentária, fato que penaliza a execução.

Na tentativa de acelerar as realizações do governo federal e melhorar as informações na LOA, a estrutura do orçamento federal passou recentemente por alterações significativas com impactos positivos na flexibilização dos recursos orçamentários.

---

19. Parece mais adequado falar em falsa transparência, visto que o intenso detalhamento prévio de certas despesas resultará na impossibilidade da execução.

QUADRO 1  
**Comparação da estrutura orçamentária para países selecionados (2012)**

	Portugal	Alemanha	Estados Unidos	Brasil
Elemento de maior agregação <sup>1</sup>	14 programas	22 orçamentos departamentais	283 programas	123 programas
Menor unidade do gasto <sup>2</sup>	1.138 medidas-programa	3.851 títulos	1.791 funções-programa	19.065 funcionais-programáticas
Valor autorizado em 2012	R\$ 204,5 bilhões	R\$ 840,3 bi	R\$ 7,9 tri	R\$ 2,3 tri
Índice de agregação <sup>3</sup>	R\$ 179,7 milhões/unidade de gasto	R\$ 218,2 milhões/unidade de gasto	R\$ 4,4 bilhões/unidade de gasto	R\$ 120,6 milhões/unidade de gasto

Fonte: Bundesministerium der Finanzen ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)); DGO ([www.dgo.pt](http://www.dgo.pt)); The White House ([www.whitehouse.gov/omb](http://www.whitehouse.gov/omb)); MP ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Elemento de maior agregação: elemento mais abrangente que agrupa as despesas no orçamento. Quanto menor for a quantidade deste elemento, maior será o grau de agregação do orçamento, sugerindo maior flexibilidade de execução caso haja regra de remanejamento específica para unidades dentro de um elemento maior de agregação.

<sup>2</sup> Menor unidade do gasto: este elemento corresponde à menor unidade do gasto do orçamento. Quanto menos o orçamento for fragmentado em unidades de gasto, mais flexível ele será, pois mais volume de recursos haverá associado a uma unidade, e mais fácil será remanejar recursos de uma finalidade para outra.

<sup>3</sup> Índice de agregação: cálculo que divide o "Valor Autorizado em 2012" pela quantidade de "Menor unidade do gasto". Este valor representa o valor médio alocado em cada unidade de gasto. Quanto maior este valor, mais flexível será a execução orçamentária.

Obs.: taxas de câmbio 12/2012: euro: R\$ 2,702 e dólar: R\$ 2,078.

Inicialmente, o orçamento foi positivamente impactado pela mudança na estrutura do PPA, visto que diversas ações foram redesenhadas para se associarem às iniciativas do plano. Além disso, houve também uma importante redução na quantidade tanto de programas quanto de funcionais-programáticas (Franke *et al.*, 2012), facilitando a gestão do orçamento conforme já mencionado.

Além dos efeitos oriundos da mudança no modelo do PPA, a modernização específica da LOA, expressa no Plano da Lei Orçamentária Anual (PLOA 2013), consiste no acompanhamento do orçamento por meio da disponibilização de informações mais qualificadas acerca do gasto público, criando melhores condições para o monitoramento da ação estatal e aprimorando o controle social.

Nesse sentido, foi criada uma nova classificação da despesa, denominada de Plano Orçamentário (PO). O PO é um recurso gerencial que permite separar capital no interior de uma mesma ação orçamentária, atribuindo subprodutos específicos. Assim, foi possível agregar diversas ações com descrições semelhantes, que agora podem ser separadas por meio do PO.

A inovação representa uma preponderância do controle posterior sobre o controle prévio, viabilizando maior flexibilidade de execução orçamentária. A redução de cerca de 30% do número de funcionais da LOA de 2013 relativamente à LOA de 2012 materializa a afirmação e incidirá positivamente na capacidade de execução da União.

Além disso, o PO reduz consideravelmente o esforço do corpo burocrático voltado à análise de pedidos de realocação de recursos orçamentários. Há também a redução do desgaste entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a flexibilidade trazida pelo PO tende a diminuir o número de projetos de lei de créditos orçamentários.

Outra dimensão importante da LOA refere-se às possibilidades que ela cria para o monitoramento. A estratégia de monitoramento do PPA 2008-2011, conforme já mencionado, consistia na captação dos valores de execução física e financeira das ações orçamentárias por meio de um sistema informatizado organizado a partir dos localizadores das ações, razão pela qual ela se assemelhava mais a um processo de gestão da LOA do que do próprio PPA. Este processo foi interrompido com o advento do PPA 2012-2015 justamente por conta das inúmeras disfunções que apresentava.

A estratégia do PPA 2012-2015 buscou, ainda que do ponto de vista simbólico, tornar o processo de monitoramento mais útil e menos oneroso para os atores que fornecem as informações, de modo que houve uma significativa redução do número de campos estruturados de preenchimento.

Entretanto, a partir de 2012, há uma radicalização das disfunções anteriores, com a criação de uma série de indicadores calculados a partir da execução física dos produtos das ações, o que pode induzir o gestor a perseguir a racionalidade da eficiência de custeio em detrimento dos próprios resultados declarados como metas no PPA.

Além das mudanças atuais, talvez a alteração que trouxe maior impacto para a execução das políticas públicas foi a institucionalização da flexibilização específica dos recursos do PAC. Por meio das regras de remanejamento orçamentário específico, é possível remanejar 30% do total de recursos identificados como PAC, solução que permite ao Poder Executivo ajustar os desembolsos de acordo com o ritmo das obras e se prevenir de eventuais entraves à execução, além de aproveitar para implementar políticas de infraestrutura que entrem subitamente na agenda.

Outra modificação importante introduzida na LOA foi a reorganização das funcionais de manutenção de rodovias, ainda na época em que o PPA era sobreposto à LOA. Na oportunidade, foi enviado ao Congresso um Projeto de Lei específico para incluir o PAC 2 na LOA de 2011, oportunidade na qual cerca de 260 funcionais de manutenção de rodovias foram substituídas por 27, de tal forma que esses serviços passem a se concentrar em funcionais por unidade da federação e não mais em cada rodovia federal de cada estado. A proposta facilitou a gestão orçamentária e a operacionalização dos Contratos de Manutenção de Rodovias (Crema), constituindo-se em um bom exemplo de como é possível aprimorar a

relação entre a formulação de políticas, o orçamento e a execução. Além de criar condições para produção de informação mais agregada para a coordenação do governo a partir da LOA, a mudança aprimorou a eficiência orçamentária e a eficácia do planejamento.

Considera-se, assim, que os avanços recentes na estrutura da LOA, tanto os induzidos pelo novo modelo do PPA quanto os referentes ao PO, foram importantes para conduzir o orçamento à sua missão constitucional. Entretanto, a estrutura da LOA do governo federal ainda é muito fragmentada, conforme ilustra a comparação realizada com outras estruturas orçamentárias; a estratégia de acompanhamento orçamentário ainda dialoga mais com a racionalidade de custos do que com a lógica da viabilização das metas declaradas no PPA; e o plano orçamentário ainda pode ser muito mais útil para a gestão pública na medida em que pode aprimorar o nível de agregação ao mesmo tempo em que qualifica as informações sobre execução física.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já mencionado, este capítulo não tem a pretensão de esgotar os assuntos tratados. Todavia, a simples constatação das tensões entre planejamento, gestão, orçamento e controle parece suficiente para afirmar que é possível inscrever diferentes significados nos instrumentos que operacionalizam as políticas públicas.

No mesmo sentido, os fatores que influenciam no relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo também sugerem que muitas respostas para os desafios não estão prontas, fato que comprova que a complexidade caracteriza os assuntos tratados.

Se a LOA é de iniciativa privativa do Executivo, em que medida isto limita o poder do Legislativo na representação do povo na alocação anual de recursos? Se aproximadamente 90% dos recursos orçamentários possuem natureza obrigatória e derivam de legislação aprovada pelo Legislativo, por que a flexibilidade do Executivo em gerir os outros 10% produz tamanha tensão com o Legislativo, incluindo avaliações de excesso de um poder sobre o outro? Todas estas questões remetem à própria análise da legitimidade de cada um dos poderes e de qual é o balanceamento desejável entre as suas competências para que o Estado persiga o cumprimento dos objetivos da República.

Dessa maneira, não parece viável fazer uma leitura adequada de instrumentos como o PPA, a LDO e a LOA sem considerar a complexa racionalidade política na qual eles estão imersos.

Tampouco parece razoável supor que o PPA, a LDO e a LOA possam ser interpretados separadamente dos objetivos da República. A Constituição, ao se

autodeclarar como peça política dotada de comandos de planejamento, não autoriza que qualquer instrumento de planejamento esteja em desconformidade com os seus preceitos. Ao prescindir desta interpretação sistemática incorre-se em risco de desvirtuar estes instrumentos e, em última instância, afrontar a Constituição Federal.

Há também que se atentar para a tendência dominante de redução das atividades de planejamento, gestão, orçamento e controle aos seus respectivos instrumentos mais emblemáticos, situação que reduz o potencial desses instrumentos e dificulta uma relação mais harmônica e completa.

A atividade de planejamento não se resume ao PPA, assim como a atividade de gestão não está limitada por qualquer modelo ideal de excelência. No mesmo sentido, a orçamentação não se limita à LOA e o controle é exercido em diversas instâncias a partir de regras que são inscritas em diversos instrumentos. Como desconsiderar na orçamentação a atuação dos agentes financeiros públicos, tais como a participação da Caixa Econômica Federal (CEF) no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ou a do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na execução do PAC?

Da mesma forma, a própria atividade de alocação de recursos, independente da fonte de recursos ser a LOA ou não, não esgota as condições para a viabilização do gasto. Haveria, no entanto, alguma relação decisiva entre a aprovação da reforma política e orçamento disponível para custear o funcionamento do Congresso Nacional? Isto significa que os arranjos de gestão e as medidas normativas são cruciais para que as metas sejam alcançadas. Ignorar esta dimensão da gestão pública corresponde a acreditar que os problemas enfrentados pela implementação das políticas se resume à falta de recursos financeiros, o que é falso.

Depreende-se das análises que algumas inovações recentes no campo das políticas públicas, como o PAC, são de extremo valor para que se possa compreender o ambiente de implementação de políticas. Embora exista uma escassez de análise quanto aos impactos do PAC nos instrumentos tratados, é possível perceber que as inovações inauguram novas relações entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle.

Mais do que isso, as leituras feitas sobre o PPA, a LDO e a LOA com atenção às suas inovações parecem materializar uma mudança de postura do Estado no sentido de ampliar as condições que viabilizam as políticas públicas. Essas inovações dialogam com um outro cenário que supera a exclusividade do paradigma gerencialista-fiscalista que atingiu seu ápice na década de 90, indicando que tais transformações dialogam com novos desafios postos para a sociedade brasileira, sem, contudo, esquecer os antigos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, P. V. **A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2010.
- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 31, n. 1, 1988.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Plano Plurianual – PPA 2012-2015**: projeto de lei (Mensagem do Governador). Salvador: EGBA, 2011.
- BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.
- \_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (Mensagem Presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2011b.
- COELHO, H. B. C. M. **Políticas Públicas e Controle de Juridicidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.
- DELFIN NETTO, A. Hospício. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 2012.
- FRANKE, F. D.; NAVARRO, C.A. A. L.; SANTOS, E. A. V. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília: Assecor, v. 2, n. 1, 2012.
- FREITAS, J. **A interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no *Collège de France*, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Loyola, 2011.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1997.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2011.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n. 76, 2006.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Decreto nº 7.893, de 24 de janeiro de 2013. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 ago. 2010a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.352, de 28 de dezembro de 2010. Altera o Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2010b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jan. 2012.

LYRA FILHO, R. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

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

PIRES, R. R. C.; CARDOSO JR., J. C. Dilemas entre controle e autonomia de gestão: alternativas e possibilidades de superação. *In* PIRES, R. R. C.; PRATS I CATALÁ, J. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Madrid: INAP, 2005.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n. 4, 1993.

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

SCHICK, A. The Road to PPB. **Public Administration Review**, v. 26, n. 4. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária. 1966.

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Editoras. Brasiliense e UNICEF, 1982.

WOLKMER, A. C. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

## ASPECTOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL À LUZ DO CONTROLE EXTERNO

Aritan Borges Maia<sup>1</sup>  
Patrícia Coimbra Souza Melo<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Ao realizar-se um estudo conjunto sobre planejamento e governança, deve-se atentar para o que se entende por planejamento, bem como qual o conceito de governança que se pretende utilizar, visto tratar-se a governança de tema que possui conceitos e dimensões variados, permeado, em alguns momentos, por certo grau de abstração e imprecisão.

Dessa forma, o conceito de Matus (1997, p. 9, *apud* Ataíde, 2005, p. 27), segundo o qual “o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações”, é importante para que se comece a compreender qual a dimensão do planejamento que se pretende tratar aqui.

Matias Pereira (2003, p.117, *apud* Ataíde, 2005, p. 29) define o planejamento como “um processo dinâmico e não estático”, o qual está contido em um ciclo contínuo de “formulação, implementação, monitoramento e avaliação de resultados”, encaixando-se esta definição no contexto do planejamento das políticas públicas.

Cardoso Jr e Melo (2011) elaboraram um conceito para plano de desenvolvimento que condiz perfeitamente com o que se deve esperar do conteúdo para um plano nacional, regional ou setorial, que são objetos desse estudo:

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e

---

1. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU).  
2. Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU).

executadas dentro de determinado número de anos. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos. (Cardoso Jr e Melo, 2011, p. 13)

Ressalte-se que não existe no Brasil definição, em instrumento normativo, do conteúdo de um plano nacional, regional ou setorial, conforme será abordado adiante. Devido a isso, a definição dos autores torna-se importante para o entendimento de qual tipo de documento pode ser considerado um plano durante as análises a serem realizadas neste trabalho.

Por outro lado, segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da administração pública, a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A junção, em uma mesma análise, do planejamento de um Estado e do nível de governança no qual este planejamento está estruturado consiste em um agradável desafio de conhecer e compreender as instituições e os atores que participam deste processo, bem como conhecer as práticas e os procedimentos que dão origem aos documentos que devem nortear a ação do Estado por determinado período de tempo.

No caso do Brasil, as práticas de planejamento ainda estão em processo de consolidação. Os primeiros registros de ações voltadas ao planejamento da ação do Estado brasileiro datam da década de 30, tendo o planejamento alcançando seu auge na década de 70. No entanto, foi após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 que se verificou o surgimento de diversos instrumentos de planejamento importantes, que compõem o Sistema de Planejamento Federal, tanto os previstos na Constituição – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto outros criados com base em interpretações de seus preceitos e das normas infraconstitucionais que a seguiram.

## **2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A ANÁLISE DA GOVERNANÇA**

O Tribunal de Contas da União (TCU) adotou a governança como um dos temas prioritários a ser analisado em suas fiscalizações, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública na busca de resultados mais efetivos para a sociedade, pautando sua atuação no sentido de tornar as instituições públicas mais confiáveis e capazes de promover o desenvolvimento nacional.

No sentido de conhecer melhor o grau de governança das instituições públicas, o TCU formalizou o acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Com base neste estudo, o Tribunal tem realizado diversas fiscalizações com enfoque na análise da governança.

Inicialmente, foram selecionados os sistemas de planejamento, orçamento e administração financeira; os sistemas de controle interno e de gestão de riscos; os sistemas de coordenação de políticas; os sistemas de monitoramento e avaliação; e os sistemas de prestação de contas. Destaque-se que a palavra “sistema” tem acepção de conjunto de instituições que, de modo organizado e estruturado, atuam conjuntamente sobre determinada temática, conforme disposto no Artigo 30 do Decreto-Lei nº 200/1967.

Embora a atividade de planejamento não tivesse previsão expressa no Decreto-Lei nº 200/1967 quanto à sua estruturação em forma de sistema, isto foi feito por meio do Decreto nº 71.353/1972. Atualmente, é a Lei nº 10.180/2001 que estrutura a atividade de planejamento governamental em nível de sistema e dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

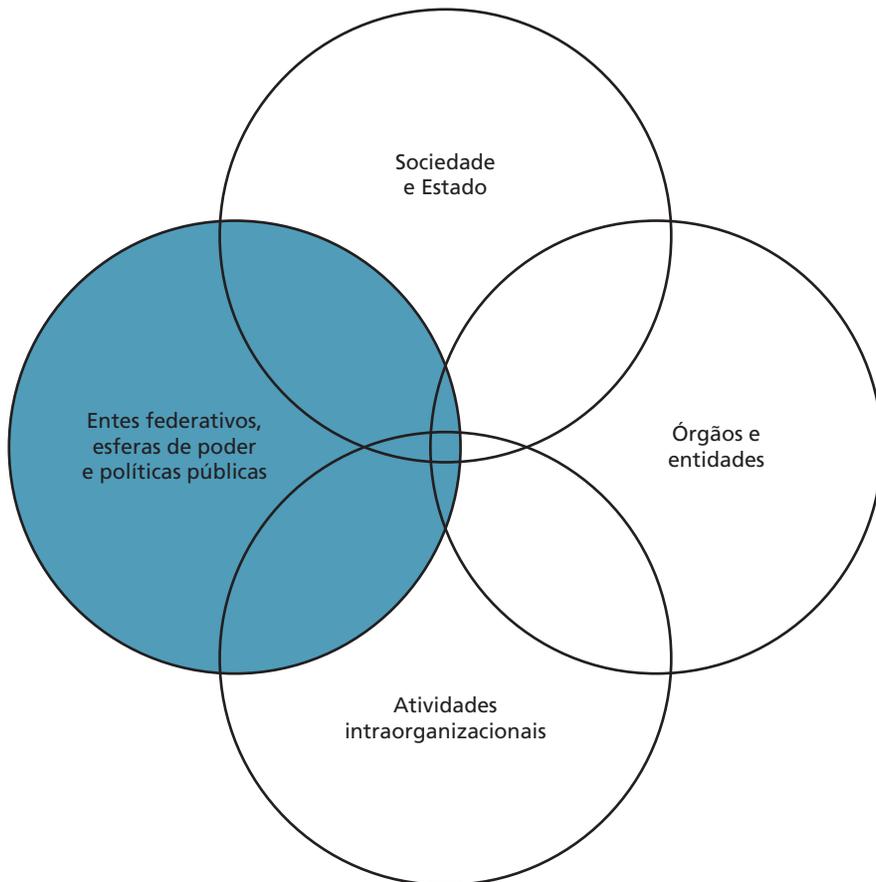
Nesse sentido, o TCU realizou fiscalização com o objetivo de conhecer melhor a dimensão institucional de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, cujas principais conclusões são tratadas neste trabalho.

## 2.1 Governança: conceitos e modelos

A expressão “governança pública” comporta uma considerável multiplicidade de significados, derivados dos diferentes enfoques de análise possíveis. De um modo geral, conforme apontado no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da administração pública (2013), elaborado pelo TCU, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: *i)* sociedade e Estado; *ii)* entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; *iii)* órgãos e entidades; e *iv)* atividades intraorganizacionais.

Entre as quatro perspectivas de observação existe uma relação de interdependência e complementaridade. As estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, por exemplo, devem estar alinhadas e integradas às existentes nas demais perspectivas.

FIGURA 1

**Complementaridade das perspectivas de análise da governança no setor público**

Fonte: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, 2013. Elaboração dos autores.

A perspectiva “Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas” é a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, implementação e efetividade de políticas públicas. Conforme apontado no referencial, a governança sob essa perspectiva trata de questões relacionadas: *i*) à coordenação de ações; *ii*) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; *iii*) às estruturas de autoridade; *iv*) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; *v*) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e *vi*) à governabilidade das ações, entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

Adicionalmente, segundo a definição proposta pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013), governança compreende a estrutura empreendida para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Essa estrutura pode ser de diversas naturezas, como administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras.

De fato, essa vertente da análise de governança de “Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas”, alinhada à definição proposta pela IFAC, parece ser a mais adequada para se analisar o Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, uma vez que o planejamento é parte integrante e de destaque no ciclo das políticas públicas.

Peters (2013) aponta que não se deve perder de vista o sentido de capacidade de direção da economia e da sociedade para a consecução do bem comum, para o qual desdobra uma concepção genérica fundada em quatro pilares:

- definição de objetivos e metas coletivos;
- coerências entre metas e políticas e coordenação entre os atores envolvidos;
- capacidade para implementação dos objetivos e metas traçados;
- avaliação das ações empreendidas e respectiva responsabilização pelos resultados alcançados.

Segundo Calmon e Costa (2013), a governança de redes de políticas públicas envolve analisar a inter-relação entre atores heterogêneos, que possuem relação de interdependência e interação com troca de informações, objetivos e recursos para a realização de uma ação coletiva. Neste cenário, um arranjo institucional deficiente dificulta a ação coletiva, enquanto facilita uma boa gestão das interações entre os atores. Trata-se de perspectiva aderente ao cenário encontrado na administração pública federal.

Por fim, Calmon e Costa (2013) apresentam cinco características básicas do ambiente em que se inserem as redes de políticas públicas, a partir das quais os autores propõem seis dimensões para diagnosticar a capacidade de governança das redes de políticas públicas: Capital Social; Institucionalização; Sustentabilidade; Estruturas e Instrumentos de Coordenação; Comunicação e Informação e Análise.

A análise da estrutura do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal foi realizada com base no conceito que entende a governança como os arranjos e redes colocados para garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. Para esta análise, utilizou-se a definição da dimensão “institucionalização” do modelo proposto por Calmon e Costa (2013).

Para os autores, a dimensão institucionalização averigua se uma rede de políticas públicas possui normas e procedimentos que definem claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Enquanto algumas redes estão muito bem estabelecidas, outras dependem das relações informais entre seus membros. Destaca-se, ainda, que se deve ter cuidado com o excesso de normas e formalidades, pois elas podem dificultar a participação e a coordenação dessas redes. A definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias depende muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores em rede, bem como dialoga com o estabelecimento dessas rotinas e práticas sociais.

Posteriormente, definiu-se o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal como o conjunto amplo de órgãos superiores, previstos ou não na Lei nº 10.180/2001, encarregados de participar da elaboração dos principais planos de responsabilidade do governo federal.

### **3 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

A atividade de planejamento surgiu e foi sendo construída ao longo do tempo, baseada na necessidade de organizar a ação humana, com a finalidade de obter melhores resultados dos esforços empreendidos na realização dos diversos trabalhos. Mesmo inconscientemente, o homem planeja a sua ação, tendo sido a sistematização e a racionalização deste planejamento um passo importante para a humanidade.

Quando se trata do planejamento das atividades do Estado, este foi precedido da criação de diversos órgãos e instrumentos normativos, que foram se aperfeiçoando com os anos, com a finalidade de implantar uma cultura organizada e lógica de planejamento.

#### **3.1 Arcabouço normativo que institui e disciplina o sistema de planejamento**

Segundo Rezende (2011), as primeiras intervenções do Estado brasileiro na economia, com a finalidade de planejar sua atividade, datam da década de 1930. Como um dos primeiros marcos do planejamento no Brasil, pode-se citar a criação, em 1934, do Conselho Federal de Comércio Exterior, com atribuição de formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, tendo sido considerado o primeiro órgão do governo que tinha entre suas competências funções típicas de planejamento.

Rezende (2011) cita, ainda, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), também nessa década, como mais um marco para a introdução do planejamento entre as atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro. O DASP foi responsável pela elaboração do primeiro plano quinquenal

do governo, o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, que vigorou entre 1939 e 1943, substituído pelo Plano de Obras e Equipamentos (1943).

Apesar dos esforços em elaborar instrumentos de intervenção e organização das atividades do poder público, até 1964, as experiências relacionadas ao planejamento na administração pública possuíam como principal característica “a desvinculação entre o planejamento e o processo orçamentário”. Neste período, os planos ou eram voltados para determinados gastos específicos, a exemplo do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939) e de seu sucessor o Plano de Obras e Equipamentos (1943) ou para aspectos setoriais ou regionais como o Plano Salte (1948/1950), o Plano de Metas (1956/1960) e o Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste.

Segundo Core (2001, p. 20), tanto no primeiro quanto no segundo caso os planos eram inadequados e insuficientes para as finalidades a que se propunham e não constavam integralmente da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A aprovação da Lei nº 4.320, em março de 1964, introduziu novas técnicas às práticas orçamentárias brasileiras. Apesar de não falar claramente em planejamento, essa lei inovou no sentido de possuir um enfoque um pouco mais gerencial e menos voltado para o controle. Nos Artigos de 23 a 26, ao tratar das previsões plurienais, pode-se observar um esforço inicial em legislar sobre a organização da despesa do governo por períodos maiores que um ano, por exemplo. Note-se, entretanto, que o controle ainda está muito presente entre suas disposições.

Deve-se destacar que, apesar de a Lei nº 4.320/1964 encontrar-se em vigor até hoje, em virtude da omissão do governo federal em aprovar a lei complementar prevista no parágrafo 9º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 que deveria substituí-la, grande parte de suas disposições não foi implementada, em virtude da não recepção de seus mandamentos pela constituição promulgada em 1967 e pelas constituições que a seguiram.

Em novembro de 1972, foi aprovado o Decreto nº 71.353, que criou o Sistema de Planejamento Federal (SPF), formado por todos os órgãos da administração pública, direta e indireta. O Decreto estabeleceu como objetivos do SPF a coordenação da elaboração dos planos e programas de governo; a promoção da integração entre os planos regionais e setoriais; o acompanhamento e a execução desses planos e programas; o estabelecimento das prioridades entre as atividades governamentais; a modernização de estruturas e procedimentos da administração federal; e o estabelecimento de fluxos permanentes de informações entre os componentes do Sistema. O Decreto estabeleceu, ainda, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) seria o órgão central do SPF.

Na década de 1970, o planejamento governamental atingiu seu auge no que se refere à sua participação na formulação e implementação das políticas públicas. O início dessa década foi marcado por reformas administrativas que tinham como objetivos a modernização do Estado e a recuperação de sua capacidade de intervir na economia, com a finalidade de consolidá-la e de melhorar a competitividade do país. Neste contexto, o fortalecimento do planejamento tornou-se elemento estruturador do governo no sentido de estabelecer instrumentos de condução da economia. (Rezende, 2011)

Outro importante acontecimento que contribuiu para o fortalecimento das práticas de planejamento no Brasil foi a promulgação da CF 1988. A Constituição inovou em matéria de planejamento e orçamento ao criar o PPA, a LDO e unificar os três orçamentos – fiscal, seguridade social e investimento das estatais – em uma única LOA. As disposições contidas nos Artigos de 165 a 169 demonstram o esforço dos constituintes em unificar planejamento e orçamento, tratando-os conjuntamente em uma mesma seção.

O parágrafo 9º do Artigo 165 da CF estabelece que lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Apesar de existir em tramitação no Congresso Nacional, há alguns anos, projeto de lei complementar com a finalidade de tratar dos assuntos previstos no dispositivo constitucional, a lei complementar ainda não foi aprovada. Dessa forma, os aspectos que deveriam ser tratados em lei complementar são regidos pelo disposto no parágrafo 2º do Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por disposições da Lei nº 4.320/1964, por manuais diversos e por decretos do Poder Executivo.

A falta da citada lei complementar provoca perda de qualidade e de coerência do processo de planejamento, pois os prazos estabelecidos pelo ADCT para elaboração e aprovação das leis orçamentárias, por exemplo, impedem, em alguns momentos, o encadeamento idealizado para as três leis orçamentárias. Neste caso, pode-se citar o primeiro ano do mandato presidencial, em que o PPA e a LOA são apreciados pelo Congresso Nacional ao mesmo tempo, ou em ocasiões em que ocorre atraso na aprovação da LDO, não havendo tempo para que esta lei oriente a elaboração da LOA. Também não existem regras estabelecidas em lei sobre a elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA.

A Constituição possui outros dispositivos que tratam de planejamento. O inciso IX do Artigo 21 da CF de 1988 dispõe que está entre as competências da União elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O inciso IV do Artigo 48 dispõe que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre os

planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Já o inciso VI do parágrafo 2º do Artigo 58 estabelece que compete ao Congresso Nacional, à Câmara do Deputados e ao Senado Federal, por meio de suas comissões, apreciar e emitir parecer sobre os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Ainda na CF, merece destaque o Artigo 174, bem como seu parágrafo 1º, que dispõe o seguinte:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

§ 1º – 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. (grifo dos autores).

Este capítulo trata de dois pontos importantes. A obrigatoriedade de o Estado planejar, sendo este planejamento determinante para o setor público; e a necessidade de aprovação de lei estabelecendo as diretrizes e bases do planejamento. A lei prevista no parágrafo 1º não existe e decorre deste fato a inexistência de diretrizes básicas para orientar o planejamento das ações no Poder Executivo Federal, uma vez que essas diretrizes não foram dispostas em nenhum outro instrumento.

Os preceitos a serem seguidos para o planejamento da ação do Estado, estabelecidos pelo poder constituinte originário, têm sua efetividade diminuída, ou até mesmo anulada, em face da falta das normas previstas. A não regulamentação de dispositivos como o parágrafo 9º do Artigo 165 e o parágrafo 1º do Artigo 174 da CF faz com que esses mandamentos tenham pouca ou nenhuma validade.

Vale destacar, ainda, o conteúdo do parágrafo 4º do Artigo 165 da CF, o qual dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional.

Quanto aos planos setoriais e regionais estarem em consonância com o PPA, o TCU verificou, em Levantamento ainda em fase de julgamento, que há um esforço por parte da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e dos órgãos setoriais em manter a coerência entre o que já está disposto nestes planos e o PPA. Os planos setoriais costumam ser elaborados para vigência em um horizonte temporal maior que os quatro anos do PPA, dessa forma, no momento em que ocorre a elaboração do Plano Plurianual, os planos setoriais e regionais estão em andamento, o que impossibilita o atendimento ao preceito constitucional.

A segunda parte do parágrafo 4º do Artigo 165 da CF dispõe que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional. No entanto, o TCU verificou que a maioria dos planos regionais e setoriais em execução no Poder Executivo Federal não foram aprovados por lei.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de já serem utilizados como instrumentos norteadores da tomada de decisão, número expressivo de planos a cargo dos ministérios setoriais não foi apreciado pelo Congresso Nacional, fato que afeta sua legitimidade. Destaque-se que o número reduzido de planos aprovados por lei deve-se à falta de orientação sobre quais planos devem ser submetidos ao crivo do Congresso Nacional e à dificuldade de aprovação das leis pelo Legislativo.

Analisando-se as normas infraconstitucionais aprovadas após 1988, merece destaque a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que, além de dispor sobre os Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, mantendo o sistema de planejamento idealizado inicialmente pelo Decreto nº 71.353/1972.

A Lei nº 10.180/2001 estabelece como finalidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal: a formulação do planejamento estratégico nacional; a formulação dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; a formulação do PPA, da LDO e da LOA; o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento federal; e a promoção e articulação com os estados, Distrito Federal e municípios, com a finalidade de compatibilizar as normas e tarefas presentes entre os diversos sistemas nas três esferas de governo.

No Artigo 4º da citada lei, são apresentados os integrantes do sistema, quais sejam: o MP, como órgão central, cuja função é prestar orientação normativa e supervisão técnica aos órgãos setoriais e específicos; os órgãos setoriais e os órgãos específicos, sendo os últimos aqueles que possuem atividades voltadas para as atividades de planejamento e orçamento.

Salvo novidades, como incluir entre as finalidades do sistema de planejamento federal a formulação do PPA, da LDO e da LOA e a divisão dos órgãos que compõem o sistema entre órgãos setoriais e específicos, além do órgão central, a Lei nº 10.180/2001 não inovou muito se comparada ao Decreto nº 71.353/1972. Esta Lei apresenta certa fragilidade, pois não regulamenta os dispositivos que tratam do Sistema de Planejamento Federal, fato que impede os integrantes do sistema de ter maior clareza de seu papel.

A administração pública federal padece de falta de cultura de planejamento e de dificuldade em organizar as políticas públicas para médio e longo prazos. Tal fato é causado pelo imediatismo social e político que permeia o processo de planejamento, o que resulta na falta de sistematização desse processo e na elaboração de planos que não obedecem a critério previamente definidos. A principal consequência desse quadro é a dificuldade em identificar a direção pretendida para as políticas públicas e a pouca legitimização dos planos por parte do Congresso Nacional.

### 3.2 Competências do sistema de planejamento e atores que o compõem

A Lei nº 10.180/2001 em seu Artigo 3º estabelece que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal “compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos e de realização de estudos e pesquisas socioeconômica”.

Observa-se que tanto a Lei nº 10.180/2001 quanto o Decreto nº 71.353/1972, que estabeleceram as finalidades do Sistema de Planejamento Federal em seu Artigo 2º, o fazem de forma macro. Dessa forma, considerando que não há outro instrumento normativo que trate do Sistema de Planejamento Federal, pode-se inferir que suas competências não foram estabelecidas de forma clara e objetiva.

O Artigo 4º da Lei nº 10.180/2001 dispõe que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal é composto pelo MP, que é o órgão Central; pelos órgãos setoriais e pelos órgãos específicos. Segundo a Lei, são órgãos setoriais as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e órgãos específicos, aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central, que possuem suas atividades voltadas para as atividades de planejamento e orçamento. Verifica-se que não há uma definição clara na Lei do que seja órgão específico, o que gera dúvida em relação a sua definição.

Quanto às competências dos atores, a Lei nº 10.180/2001, mais uma vez, não foi clara. A referida lei dispõe em seu Artigo 8º sobre as competências das unidades responsáveis pelas atividades de planejamento de forma genérica. As competências elencadas são: elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social; coordenar a elaboração dos projetos de lei do PPA e a parte que se refere às metas e prioridades da administração pública federal, que integram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizando as propostas de todos os órgãos aos objetivos do governo e aos recursos disponíveis; assegurar o acompanhamento e a avaliação da execução dos programas, projetos e atividades pelos órgãos responsáveis; manter sistema de informações gerenciais; identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do governo, prestando apoio à sua implementação; realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas; e estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

No contexto de definição dos atores que compõem o Sistema de Planejamento Federal, merecem destaque alguns dispositivos da Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O primeiro dispositivo a ser destacado é a alínea “a” do inciso I do Artigo 2º, segundo o qual compete à Casa Civil assistir direta e imediatamente o Presidente da República

na coordenação e na integração das ações do governo, do que se pode inferir estar entre essas ações as de planejamento.

Na estrutura da Casa Civil, prevista pela Lei em questão, encontra-se a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), cuja função é realizar o acompanhamento das políticas públicas consideradas prioritárias pela Presidência da República. O principal papel desse monitoramento é o fornecimento de informações que auxiliam o processo de planejamento.

O Artigo 24-B da citada lei dispõe que compete à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) “assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional”.

Ator vinculado à SAE que merece destaque no processo de planejamento do governo federal é o Ipea, cuja missão, disposta em seu sítio eletrônico, é “produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro”. Entre as competências do Ipea, dispostas no Artigo 3º do anexo I do Decreto nº 7.142/2010, está a de “realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao governo federal nas áreas de sua competência”.

O Ipea anteriormente encontrava-se na estrutura do MP, passando a compor a estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República a partir da publicação do Decreto nº 7.142/2010. Até o PPA anterior, quando o Ipea ainda estava na estrutura do MP, ele possuía participação formal na Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e nas atividades de planejamento do PPA. Atualmente, não há previsão de sua participação sistemática no processo. O Instituto passou a atuar apenas quando é demandado pelos Ministérios, geralmente para realização de estudos pontuais. Dessa forma, uma participação que antes era ativa, passou a ser passiva. Conclui-se, dessa forma, que há capacidade produtiva não utilizada do Ipea para o processo de planejamento.

As alíneas *a*, *d*, *g*, *h* e *l* do inciso XVII do Artigo 27 da Lei nº 10.683/2003 trazem novas competências ao MP, órgão central do Sistema de Planejamento Federal: participar da formulação do planejamento estratégico nacional; elaborar, acompanhar e avaliar o plano plurianual de investimentos e os orçamentos anuais; coordenar e gerir os sistemas de planejamento e orçamento federal; formular as diretrizes, coordenar e definir os critérios de governança corporativa das empresas estatais federais e formular a política e as diretrizes para modernização do Estado. Essas competências estão regulamentadas no Decreto nº 7.675/2012.

O Artigo 1º da Portaria nº 162, de 6 de abril de 2010, do MP, dispõe que são finalidades da SPI, vinculada à estrutura do MP:

I – coordenar o planejamento das ações de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; II - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, bem como a gestão de risco dos respectivos programas e do planejamento territorial.

Sendo estabelecidos no Artigo 2º da mesma Portaria que são competências da SPI: “I – coordenar a elaboração das metas e prioridades da administração pública federal; II – coordenar o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual”.

Dessa forma, dentro da estrutura do MP, a SPI é o ator responsável pela coordenação do planejamento a cargo do Poder Executivo Federal. É preciso ressaltar que há outras secretarias vinculadas ao Ministério e que também contribuem para o processo de planejamento federal.

Além dos atores dispostos nas leis, levantamento realizado pelo TCU, verificou-se a existência de diversos outros atores atuando no processo de planejamento federal. São conselhos setoriais, agências reguladoras, universidades, entidades representantes da sociedade civil, entidades privadas, além de outros órgãos e entidades da Administração direta e indireta, que contribuem para o processo de planejamento de políticas públicas.

A definição das competências do Sistema de Planejamento Federal, seus atores e suas respectivas competências carecem de detalhamento, para que possa haver maior clareza sobre o papel a ser desempenhado por cada um, evitando, dessa forma, a sobreposição de papéis e a conseqüente duplicidade de esforços ou, ainda, a existência de capacidade de trabalho ociosa, ou não utilizada.

### 3.3 A coordenação entre os atores e entre os planos

A alínea *g* do inciso XVII do Artigo 27 da Lei nº 10.683/2003 dispõe que é competência do MP coordenar e gerir os sistemas de planejamento e orçamento federal. A alínea *a* do inciso I do Artigo 2º da mesma Lei estabelece que a Casa Civil da Presidência da República é responsável pela assistência direta e imediata ao Presidente da República na coordenação e na integração das ações do governo. Desta forma, pode-se concluir que essa coordenação inclui as ações de planejamento.

O Artigo 2º do Decreto nº 7.866/2012, que regulamenta a Lei nº 12.593/2012, Lei do PPA, dispõe que “compete ao MPOG, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão”.

O fato da administração pública estar organizada por setores, mas os problemas possuírem dimensão multissetorial, faz com que o sucesso do planejamento dependa da sintonia entre as iniciativas que estão sob a responsabilidade dos diversos órgãos setoriais responsáveis. A fragmentação ministerial, que resultou na multiplicação de ministérios, exigiu a criação de estruturas de coordenação, a exemplo dos conselhos e colegiados interministeriais e das atividades de coordenação a serem desempenhadas pelos próprios ministérios. Para que ocorra o bom funcionamento do sistema de planejamento, é necessário que as atividades de coordenação façam parte de um sistema de coordenação que esteja sob o comando do órgão central de planejamento e orçamento, sendo este processo necessário para o fortalecimento dos órgãos setoriais em seu processo de planejamento. (Rezende, 2011)

Apesar de os dispositivos da Lei nº 10.683/2003 e do Decreto nº 7.866/2012 deixarem claro estar entre as competências, tanto do MP quanto da Casa Civil, a coordenação do Sistema de Planejamento Federal, o TCU apurou em levantamento que os órgãos setoriais sofrem com deficiências na coordenação do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal.

Os órgãos setoriais ouvidos durante o Levantamento apontaram que a participação da Casa Civil e do MP na coordenação dos planos e dos atores responsáveis por sua elaboração e execução é pouco expressiva. No que se refere ao MP, o TCU verificou que o fato de ser um ministério de linha, estando no mesmo patamar hierárquico dos demais ministérios, retira dele parte do poder necessário a um órgão central de planejamento, pois os demais ministérios o veem como um ministério setorial e não com um órgão com competências diferenciadas relacionadas à supervisão e à coordenação.

Em relação à Casa Civil, segundo o TCU, as deficiências estão relacionadas ao fato de ela não possuir estrutura institucional e normativa para desempenhar o papel que lhe cabe na coordenação do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal. Dessa forma, as deficiências de coordenação apontadas são reflexos da inexistência de normas, diretrizes e orientações sobre planejamento que permitam o estabelecimento claro das competências de todos os atores participantes do processo. Tal fato impede que os responsáveis por essa coordenação possuam instrumentos legítimos para desempenhar sua competência.

### **3.4 O PPA e seu papel no planejamento federal**

O parágrafo 1º do Artigo 165 da CF 1988 dispõe que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O primeiro PPA após a Constituição de 1988, que criou esse instrumento, foi aprovado para vigorar no período de 1991 a 1995 e, segundo Garcia (2000), representou um retrocesso em termos de planejamento governamental, pelo fato de ter sido elaborado sob a égide da teoria dominante na época, de que um bom planejamento deveria ser baseado na racionalização e otimização da aplicação dos recursos orçamentário-financeiros, o que o aproximava dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPI) previstos na Lei nº 4.320/1964, os quais deveriam conter estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos.

O segundo PPA, que vigorou entre 1996 e 1999, ao contrário do anterior, foi elaborado durante o governo de um Presidente com grande experiência política e acadêmica. No entanto, o Plano ainda possuía perfil econômico/fiscalista, em que as ações de planejamento eram tratadas separadamente ao orçamento. A prioridade deste Plano era criar condições para a consolidação da nova moeda, o Real, lançado no último ano do governo anterior, no qual o Presidente havia sido Ministro da Fazenda. (Garcia, 2000)

O PPA para o período de 2000 a 2003 foi elaborado com base em um novo modelo de planejamento e orçamento implantado após a reforma de planejamento e orçamento ocorrida em 2000. A reforma tinha como objetivo a integração entre planejamento e orçamento, em uma tentativa de dar convergência às estruturas do plano plurianual e do orçamento anual, visando acabar com o problema de integração entre o plano e o orçamento que existiam. Neste novo contexto, os programas e as ações faziam a ponte entre planejamento e orçamento.

Os PPAs para os períodos de 2004 a 2007 e de 2008 a 2011 não apresentaram grandes alterações em relação ao PPA anterior. No primeiro, a novidade residiu na participação da sociedade civil organizada nas discussões sobre as diretrizes e prioridades do PPA. No segundo, a inovação introduzida refere-se à inclusão na estrutura de Plano de orientações estratégicas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo governo federal em 2007, e ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, em comparação aos anteriores, foi elaborado com significativas alterações em sua concepção e estrutura. Essas alterações tinham o objetivo de dar mais coerência às ações do governo. Buscou-se criar uma estrutura que refletisse as principais agendas governamentais, representadas pelo PAC e pelo Plano Brasil sem Miséria (PBM). Neste contexto, os antigos programas finalísticos foram substituídos por programas temáticos objetivos e iniciativas e as ações deixaram de constar do PPA para permanecerem apenas na Lei Orçamentária Anual.

As alterações efetuadas na estrutura de planejamento para formulação do PPA 2012/2015 tiveram como principais objetivos: resgatar a função planejamento,

que havia sido confundida com o orçamento no modelo anterior; possibilitar o monitoramento dos objetivos de governo, bem como a gestão desses objetivos no PPA; possibilitar o tratamento no Plano das políticas transversais e multissetoriais, bem como da regionalização das políticas; possibilitar a reorganização da lógica de execução orçamentária; e dar ao Plano uma linguagem que pudesse ser compreendida tanto dentro quanto fora do governo.

Não obstante ter sofrido alterações em sua estrutura e em seus conceitos, o PPA 2012-2015 continua apresentando deficiências. A nova base conceitual utilizada para a formulação do plano está permeada de imprecisões e redundâncias que dificultaram o entendimento por parte dos setoriais dos principais conceitos nele presentes – programa temático, objetivo e iniciativa. Tal fato contribuiu para afastar ainda mais os setoriais do processo de planejamento, pois eles encontram dificuldade em compreender de maneira precisa o papel que devem exercer dentro do novo contexto criado para o PPA.

Segundo Garcia (2011), ao organizar a agenda do governo por temas, representados pelos programas temáticos, o MP assumiu o risco de aumentar a imprecisão do Plano, pelo fato de as políticas públicas serem setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Além disso, o significado da palavra tema, por ser impreciso e possuir vários significados, não deveria ser utilizado no contexto de políticas públicas. Dessa forma, a nova sistemática serviu muito mais para afastar os órgãos setoriais do planejamento contido no PPA, do que para inseri-los neste processo.

A tentativa de dar uma dimensão estratégica ao PPA também não surtiu efeito. Segundo Garcia (2011), a dimensão estratégica resume-se a um capítulo do Plano, o qual contém visão de futuro, definição de cenário macroeconômico e definição de contexto internacional, baseados em inferências e projeções, além de conjunto de projeções econômico-fiscais e diagnósticos setoriais, sendo a parte mais estratégica do capítulo a que apresenta a relação de macrodesafios. No entanto, os macrodesafios não foram analiticamente explicitados, de forma que pudessem contribuir para o desenho dos programas e para estabelecimento de seus respectivos objetivos, levando o autor a afirmar que “os programas temáticos estavam pré-desenhados muito antes do estabelecimento dos macrodesafios, sendo apenas ajustados ou desdobrados pelos ministérios setoriais”. (Garcia, 2011, p. 448)

Os reiterados problemas em torno do PPA demonstram que há deficiências muito maiores que os pontos abordados pelos técnicos do MP no processo de reestruturação deste instrumento. Existem deficiências relacionadas às diretrizes e ao estabelecimento de conteúdos e procedimentos básicos para o plano. Além disso, o PPA possui muito mais características de um orçamento plurianual do que de um plano estratégico norteador da ação do Estado. A necessidade de se consolidar toda e qualquer ação a ser tomada pelo governo federal em um plano

dificulta sobremaneira qualquer tentativa de dar um caráter de planejamento estratégico ao instrumento.

A ausência de regulamentação dos normativos previstos no parágrafo 9º do Artigo 165 e no parágrafo 1º do Artigo 174 da CF 1988, já tratada como um fato que afeta negativamente a qualidade dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, também influencia negativamente a qualidade do PPA, visto que este instrumento, apesar de previsto na Constituição, não possui regras claras que orientem sua elaboração.

Entre os diversos problemas estruturais que afetam o PPA, merecem destaque o horizonte temporal curto de planejamento; o período de vigência, do segundo ano do mandato de um governo até o primeiro ano do mandato seguinte; e o presidencialismo de coalizão existente no Brasil, que gera mudanças no direcionamento da ação do governo a cada troca de poder.

A maior parte das demandas da sociedade requer tempo para ser atendida, neste contexto, o horizonte temporal do PPA, de apenas quatro anos, tem se demonstrado insuficiente para resolução de problemas estruturantes, bem como para a realização de investimentos em qualquer área, seja ela social, econômica ou de infraestrutura.

Rezende (2011) afirma que a curta vigência do PPA e a rígida interpretação dos dispositivos constitucionais, que levam a crer que todas as despesas previstas na LOA devem constar do PPA, representam empecilhos quando se pretende implantar planejamento capaz de proporcionar uma visão estratégica dos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento brasileiro. Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento, e não o contrário, como é de se esperar.

#### **4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Inicialmente, deve-se comentar os aspectos gerais do processo de planejamento governamental. De fato, constitui grande desafio falar sobre o processo de planejamento do Poder Executivo Federal, dado o fato de a realidade institucional federal possuir aspectos muito heterogêneos.

É fundamental ressaltar que nem sempre é possível – e talvez não seja desejável – analisar o processo de planejamento como uma atividade estanque, que possui fases bem definidas, concatenadas e sequenciais, cujo perfeito encadeamento e cumprimento leva à melhor elaboração. Além disso, outro ponto relevante a se considerar é que, embora seja desejável a elaboração do planejamento em bases técnicas, deve-se reconhecer que se trata de uma atividade eminentemente política. Pensar o planejamento dessa forma ajuda a mitigar conclusões equivocadas.

Santos (2013) faz uma importante abordagem distintiva sobre as agendas de governo formal e substantiva, para diferenciar a agenda concebida por todo o arcabouço normativo regente das políticas públicas em que participa o Estado daquela que passa a existir quando as condições materiais para o tratamento dos problemas estiverem em processo de produção, ou seja, daquela decorrente da colocação em prática da agenda formal.

Esse é um alerta relevante quando se busca retratar o processo de elaboração de políticas públicas vigentes, pois implica dizer que o estabelecimento de um processo formal de planejamento de políticas públicas não tem a necessária consequência de tornar mais eficiente o ciclo da política pública em uma relação proporcional. Certamente o arcabouço formal tem fundamental importância no Estado de direito, mas não traz solução a problemas originados na própria dinâmica de execução do processo.

Santos (2013) também evidencia dois aspectos relevantes nos processos de políticas públicas: a falácia do ciclo linear e a centralidade do processo decisório de mobilização de recursos. O primeiro mostra que, por mais conveniente que seja, pedagogicamente, a separação das fases de produção da política pública – formulação, implementação e avaliação, bem como seus desdobramentos –, o ciclo desenvolve-se de forma iterativa e a solidez institucional da agenda depende do processo de mobilização de agentes, organizações e estratégias.

O segundo aspecto evidencia que a mobilização de recursos para definição e institucionalização da agenda possui um foro privilegiado, o orçamento público. Como decorrência, não há planejamento que esteja descolado da alocação de recursos financeiros, sob pena de a agenda se manter vinculada apenas à agenda formal.

Por essas razões, o processo de planejamento no Poder Executivo federal deve ser analisado de maneira menos formalista, ou seja, sem excessivo apego às regras impostas pelo arcabouço normativo, a fim de explorar um pouco mais que a agenda formal.

#### **4.1 A elaboração dos planos nacionais, regionais, setoriais**

Quanto aos planos nacionais, regionais e setoriais, a inexistência de regulamentação a respeito do sistema de planejamento é um ponto a ser destacado. Com isso, cada órgão setorial procura cumprir suas funções individualmente, sem observar diretrizes gerais de planejamento superiores.

Como consequência da falta de regulamentação e também do enfraquecimento da função de planejamento do Estado, não é possível se observar a existência formal de um plano nacional de desenvolvimento. Em tese, tal plano demandaria grande esforço de planejamento e seria utilizado como norte para os demais planos

de governo. Dessa forma, o Poder Executivo tem-se concentrado nas três peças orçamentárias – cuja omissão de envio resulta em crime de responsabilidade, mas sem a orientação sistemática de um plano superior, com utilização apenas das diretrizes específicas do governo eleito.

É importante destacar que existem estudos que preveem essa orientação nacional de desenvolvimento, embora nenhuma tenha sido efetivamente implementada. São exemplo os planos Brasil 2022 e Brasil em três tempos, ambos desenvolvidos pela SAE/PR.

Outra consequência direta da ausência de regulamentação é a inexistência de padrões no processo de planejamento. Segundo apurado em levantamento realizado pelo TCU, enquanto alguns ministérios contam apenas com procedimentos para elaboração do PPA, outros relatam processo de planejamento diferenciado a cada plano e a cada situação específica. Isso torna impossível evidenciar um macroprocesso de planejamento comum a todos os órgãos.

O TCU também verificou que não há normatização clara sobre quais atores devem participar no processo, quais são suas competências e de que maneira devem atuar, conforme já comentado neste trabalho.

É importante frisar que não se defende a existência de processo de planejamento rígido, onde cada ator esteja especificamente identificado, com todas as suas competências plenamente estabelecidas e atuando apenas nos limites do rito mapeado. Na verdade, sabe-se que algumas etapas mínimas integrantes de um núcleo único devem ser cumpridas na atividade de planejamento, como a consulta à viabilidade financeira do planejamento e a verificação de alinhamento às diretrizes superiores.

O arcabouço comum da teoria de planejamento vindo da academia e das boas práticas nacionais e internacionais pode oferecer pontos de verificação comuns, necessários à elaboração de planos. A competência na administração pública para disseminar esses pontos comuns deve ser, no caso de um setor com proposta de organização sob a forma de sistema, do órgão central desse sistema.

De acordo com os resultados do Levantamento realizado pelo TCU, não há padronização no processo de elaboração dos planos. Foram identificados os seguintes problemas:

- a) ausência de normativos que caracterizem quais os produtos do processo de planejamento setorial;
- b) ausência de normativos para conduzir o processo de elaboração dos planos;
- c) desconhecimento por parte dos técnicos do ministério de quais planos contam com sua participação e quais são os responsáveis por eles;

- d) existência de planos que, embora tenham sido elaborados, não são viabilizados financeiramente, como resultado de um insuficiente processo de elaboração;
- e) existência de divergências metodológicas entres os diversos planejamentos os ministérios;
- f) ausência de orientações do MP quanto aos planos setoriais, com contato quase exclusivo em relação ao PPA; e
- g) a perda da capacidade de planejamento, já tratada neste estudo, parece ser a principal causa para a falta de orientação que se verifica no processo de planejamento dos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

O TCU verificou que há receio dos órgãos setoriais de que eventual regulamentação mais detalhada do processo de planejamento provoque o engessamento da administração pública, se realizada de forma inadequada, mesmo sob o formato de procedimentos ou etapas mínimos a serem observados.

Deve-se destacar, contudo, que a falta de procedimentos mínimos acarreta consequências ao sistema de planejamento com um todo, como, por exemplo: dificuldade de os órgãos setoriais menos estruturados administrativamente e com menos experiência de planejamento realizarem suas atividades com segurança; elaboração de planos sob critérios de planejamento diversos, ainda que dentro do mesmo órgão setorial; dúvida sobre o próprio conceito de plano e seus componentes necessários; e dificuldade para entender a abrangência de um plano e como ele se distingue de uma políticas e programas temático.

#### 4.2 Plano Plurianual

Diferentemente dos planos nacionais, setoriais e regionais, o PPA possui processo de planejamento bem definido, apesar da inexistência de regulamentação do processo de planejamento como um todo. Isso decorre principalmente do papel integrador atribuído ao PPA pela Constituição de 1988 e da relevância que foi dada ao plano ao longo do tempo dentro do MP.

O processo de elaboração do PPA é orientado pelo MP, mais especificamente pela SPI. A SPI, a cada plano plurianual, edita um documento contendo orientações para sua elaboração, com informações sobre o modelo escolhido, descrição de como se dará o processo de construção do plano, entre outras informações gerenciais e operacionais relevantes para os órgãos setoriais.

O conjunto de programas temáticos, propostos inicialmente pela SPI, foi apresentado aos órgãos setoriais a fim de pactuar a programação definitiva. Para tanto, foram

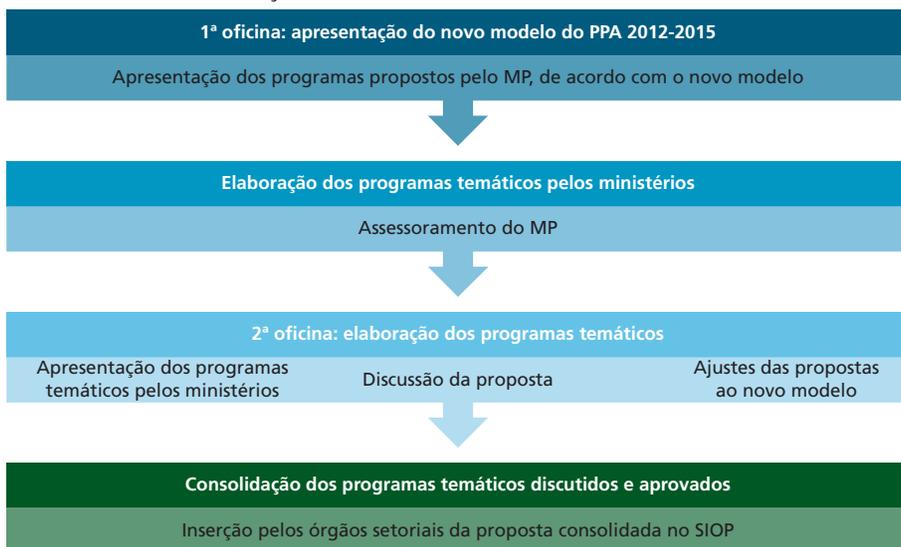
realizadas duas oficinas com cada ministério. A primeira oficina teve o objetivo de apresentar o novo modelo do PPA, bem como o rol de programas propostos pela SPI aos órgãos setoriais. Como no novo modelo os ministérios não são mais responsáveis por programas, mas pelos objetivos que os integram, as oficinas foram realizadas por programa temático, e participaram de cada oficina, relativa a cada programa, os ministérios responsáveis pelos objetivos que compunham o programa em discussão.

No interstício entre a primeira e a segunda oficina, a orientação dada aos ministérios foi que repensassem, com assessoramento do MP, os programas, objetivos e iniciativas temáticos apresentados na primeira oficina e encaminhassem nova proposta a este ministério para subsidiar nova discussão na oficina seguinte.

Na segunda oficina, portanto, buscou-se discutir cada programa temático apresentado inicialmente, em conjunto com as novas propostas encaminhadas pelos ministérios, a fim de se consolidar a versão final de programas, objetivos e iniciativas a constarem do PPA. O registro final do PPA foi realizado posteriormente por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

A figura 2 apresenta um resumo de como se deu o processo de elaboração do PPA 2012-2015:

FIGURA 2  
Processo de elaboração do PPA 2012-2015



Fonte: orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Elaboração dos autores.

O processo de elaboração do PPA, conforme descrito, está bastante consolidado e disseminado entre os órgãos setoriais. Não se trata de processo demasiadamente detalhado, mas de um conjunto de procedimentos e definições mínimos para atender às necessidades de padronização do plano, a fim de conter todas as informações necessárias para sua devida transparência, como objetivos, iniciativa, indicadores e metas, seus conceitos e sua construção.

#### **4.3 O monitoramento dos resultados dos planos e a utilização de informações para retroalimentar o seu processo de elaboração**

O monitoramento e a avaliação dos resultados da ação governamental possuem intrínseca ligação com a atividade de planejamento, pois têm o fim imediato de medir o que foi planejado, com o objetivo de possibilitar sua retroalimentação. A análise da governança de políticas públicas contempla esses dois aspectos.

Conforme destacado por Santos (2013, p. 10),

a avaliação de políticas públicas inicia-se não na fase final do ciclo, mas desde seu início. A formação e institucionalização da agenda, a escolha de cursos de ação e as estratégias adotadas para sua implementação mantêm-se, constantemente, sob discussão, sendo a avaliação da política a consolidação desse processo de discussões e escolhas.

O monitoramento e a avaliação podem ser entendidos como processos contínuos que objetivam o aperfeiçoamento da administração pública, por meio do melhoramento de programas e políticas. Podem ser vistos também como o acompanhamento da execução de planos, programas e ações com vistas a identificar problemas existentes na implementação, que possam comprometer os resultados esperados.

Em levantamento realizado pelo TCU, verificou-se que os órgãos setoriais realizam atividades de monitoramento e avaliação no PPA. Os planos setoriais também possuem instrumentos de monitoramento e avaliação em grande parte dos órgãos, embora o número seja menor em relação ao PPA.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA é bastante conhecido pelos ministérios. Isso se deve principalmente à sua padronização por meio de manuais e informativos e à existência de uma secretaria que conduz esse processo, no caso a SPI. Por outro lado, o TCU não pode verificar se o processo de monitoramento e avaliação do PPA é utilizado para outros fins além do próprio cumprimento do rito estabelecido de prestação de informação no SIOF.

Em relação aos planos setoriais, as atividades de monitoramento e avaliação parecem estar relacionadas ao grau de maturidade institucional do órgão. Quanto a isso, sabe-se que diversos fatores contribuem para o fortalecimento do

órgão na condução de suas políticas públicas. Fatores como setor privado robusto e atuante, cobrança da sociedade, volume de recursos gerenciados, autonomia na condução das políticas, regulação existente no setor, e diversos outros, contribuem sobremaneira para o amadurecimento maior de alguns ministérios.

Deve-se ter atenção apenas com o grau de centralização do monitoramento no órgão central do sistema planejamento, em face das conhecidas deficiências existentes neste monitoramento e da necessidade de fortalecimento dessa prática pelos órgãos setoriais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para a análise sobre a governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, foi necessário definir qual conceito de governança seria utilizado, bem como qual dimensão da governança seria analisada, visto ser o tema governança composto por diversos conceitos e definições, que abrangem inúmeras dimensões. Desta forma, optou-se por utilizar como base teórica desta análise a dimensão de institucionalização da governança, proposta no modelo descrito por Calmon e Costa (2013).

Com a finalidade de dar suporte ao tema tratado neste trabalho, foram utilizados os resultados de levantamento realizado pelo TCU sobre a estrutura de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, cujo acórdão ainda não foi julgado, mas com anuência do Ministro Raimundo Carrero, Relator do processo.

A carência de normas que tratem sobre o sistema de planejamento federal de forma mais específica e detalhada, a inexistência de definição para plano, bem como de quais devem ser os elementos mínimos que um instrumento deve conter para que possa ser caracterizado como um plano e a não aprovação de planos por meio de instrumentos normativos foram apontados como os principais fatores que contribuem para que não exista no Brasil um sistema de planejamento forte e condizente com os quesitos exigidos para uma boa governança, que se pauta na existência de mecanismos de liderança, estratégia, controle e coordenação postos em prática com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com o fim de conduzir as políticas públicas.

Entre os fatores que contribuem para as deficiências relacionadas à governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, destacam-se a inexistência das normas previstas no parágrafo 9º do Artigo 165 e no parágrafo 1º do Artigo 174, ambos da CF; a falta de regulamentação de dispositivos da Lei nº 10.180/2001 e da Lei nº 10.683/2003, decorrentes da dificuldade de aprovação de leis pelo Congresso Nacional; o desinteresse pelo planejamento de longo prazo existente no Brasil; e a constante troca de direcionamento do rumo das políticas públicas.

Apesar das dificuldades apontadas pelo TCU, os órgãos setoriais têm trabalhado em ações de planejamento. Tal evidência é respaldada pela quantidade de planos que o TCU já mapeou junto aos órgãos setoriais. Mesmo não se tratando de uma listagem exaustiva dos planos em vigor no Poder Executivo Federal, o mapeado pelo TCU conta com 88 planos, o que é um número expressivo de planos, considerando-se que estão sob a responsabilidade de apenas vinte e cinco órgãos setoriais.

Problemas relacionados à ausência de normas, à falta de definição de diretrizes de planejamento, à definição não muito clara de atores e competências e às dificuldades de coordenação demonstram que a estrutura de governança que suporta o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal necessita de ajustes, que devem propiciar a organização das atividades de forma mais sistematizada, com a finalidade de tornar o planejamento uma atividade a ser realizada pelos órgãos de forma natural e organizada.

Um Estado que não tem tradição de planejamento não possui condições técnicas e políticas de construir um sistema de planejamento estruturado e eficiente apenas com a previsão constitucional ou com a publicação de algumas normas. A cultura de planejamento deve ser construída ao longo dos anos, como a estrutura institucional que deve suportá-la. Para a administração pública brasileira, planejar é uma atividade relativamente recente, que ainda se encontra em processo de maturação.

O Brasil, apesar do disposto na Lei nº 10.180/2001, ainda não possui um sistema de planejamento institucionalizado, em que normas e diretrizes tenham sido estabelecidas, atores, competências e procedimentos claramente definidos e em que exista uma coordenação adequada entre os diversos planos e atores. No entanto, embora sua construção seja um processo demorado, o sistema precisa ser iniciado, para que, no futuro, o Estado possua condições de planejar sua atuação de forma estruturada.

## REFERÊNCIAS

ATAIDE, P. A. B. **Avaliação do Plano Plurianual**: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal. Programa de pós-Graduação – Curso de Mestrado em Administração, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.866**, de 19 de novembro de 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 71.142**, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 71.353**, de 9 de novembro de 1972. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.189**, de 21 de janeiro de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. 2011. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/spi/publicacoes>. Acesso em: fev. 2014.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2013.

CARDOSO JR., J. C.; DE MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 429-485.

CARDOSO JR., J. C.; MELO, V.R. Introdução. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 11-29.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para Discussão, n. 44).

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

\_\_\_\_\_. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 20, p. 431-456, 2011.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CIPFA – CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY.

**Good governance in the public sector – consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <[www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

NARDES, J. A. R. O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento. **Revista do TCU**, Brasília, ano 45, n. 127, p. 16-19, maio-ago. 2013.

PETERS, B. G. **Governance and sustainable development Policies**. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO+20). Rio de Janeiro: ONU, 2012.

\_\_\_\_\_. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, ano 45, n. 127, p. 28-32, maio-ago. 2013.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-237.

SANTISO, C.; LAFUENTE, M.; ALESSANDRO, M. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Inter-American Development Bank, 2013.

\_\_\_\_\_. **The role of the center of government**: a literature review. Inter-American Development Bank, 2013.

SANTOS, R. de C. L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. **Orçamento e Políticas Públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013. p. 13-29.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, 2013. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2616066.PDF](http://www.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2616066.PDF)>. Acesso em: fev. 2014.

## O DESENVOLVIMENTO DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL E A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Ronald da Silva Balbe<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Assim como o Estado e a administração pública no Brasil, o controle interno foi fundado no século XIX logo após a chegada da família real portuguesa em 1808. Desde então, o desenvolvimento dos organismos encarregados de fiscalizar os gastos públicos segue o padrão de desenvolvimento do próprio país. Este trabalho descreve a evolução dos órgãos de controle interno no Brasil, bem como trata da articulação interinstitucional entre os diversos envolvidos com o controle do gasto público no Brasil.

Quando se fala em controle, de uma maneira geral, estamos nos referindo ao processo de verificação, monitoramento, avaliação. É um conceito presente em todos os ramos de atividade, dos mais simples aos mais complexos. Controlar os gastos públicos talvez se encaixe na categoria dos mais complexos, já que a ação governamental revela-se cada vez mais abrangente e dinâmica.

A função controle é parte do ciclo administrativo. Controlar está associado com outras fases do ciclo: planejar, organizar e dirigir. Mais especificamente, controlar é assegurar que os objetivos planejados, originalmente, sejam atingidos. Para tanto, o primeiro passo é estabelecer padrões e critérios, em seguida observar o desempenho, promovendo comparações e, por fim, adotar medidas corretivas para os pontos de anormalidade observados.

No campo político, a função controle é uma das atribuições centrais do parlamento, lado a lado com as funções representativa, legislativa e de legitimação. O parlamento exerce a função controle quando solicita explicações, faz interpelações e realiza inquéritos a respeito da atuação do Executivo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1997). Este controle pode ser classificado também como controle externo, pois se encontra ao redor do Poder Executivo e tem por objetivo garantir a defesa da

---

1. Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU).

sociedade. No Brasil, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo Federal recebe o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Já o controle desempenhado no âmbito do próprio poder denomina-se controle interno. Esta atividade é exercida tanto pelo próprio órgão formulador e executor das políticas públicas, quanto pelo organismo encarregado especificamente desta tarefa. Ao primeiro dá-se o nome de autocontrole ou controle interno administrativo. O segundo caracteriza-se como um recurso utilizado pelos dirigentes políticos do Poder sobre a sua burocracia, de modo a garantir que os objetivos sejam atingidos e os recursos sejam corretamente aplicados e, eventualmente, as deficiências sejam tempestivamente corrigidas.

Os controles externo e interno se modificaram sensivelmente ao longo dos últimos trinta anos, como de resto a administração pública. Tais ajustes não ficaram restritos ao Brasil, mas aconteceram na grande maioria dos países, que ao longo do século passado viram as políticas públicas se desenvolverem. A *New Public Management*, conceituada como sendo o conjunto de reformas que alteraram o funcionamento da máquina pública mediante a adoção de modelos de gestão privada no final da década de 1970, modificou diretrizes, estruturas e procedimentos do modelo de administração pública burocrática, em vigor anteriormente, caracterizado pelo respeito à hierarquia e ao cumprimento das normas (Hood, 1990; Peters, 1997; Pollitt, 2004).

Enquanto países como Inglaterra e Estados Unidos assistiram o nascimento da nova gestão pública, o Brasil, durante a década de 1980, observou o declínio da ditadura militar e a redemocratização. Somente na década seguinte, com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), foi possível notar no Brasil a adoção do rol de medidas utilizadas nos países desenvolvidos. Em parte, o ocorrido se explica pelo caráter exógeno das reformas (Peters, 1997) e pelo esforço da indústria do *management* em impor novos modelos de gestão ao setor público (Paula, 2005).

Ainda que adotada com certo atraso e, em alguma medida, adaptada à realidade tropical, a reforma da administração pública no Brasil possui outro ponto de contato com as mudanças advindas da *New Public Management*. Trata-se da adoção de um novo padrão de auditar os gastos públicos, conhecido como auditoria de desempenho. Conforme argumenta Power (2005), três fatores teriam propiciado o que ele denomina de teoria da explosão da auditoria. O primeiro diz respeito à demanda por maior *accountability*. O segundo refere-se à pressão fiscal para redução de gastos públicos. O terceiro envolve a busca da maior eficiência e qualidade nos serviços públicos.

O termo auditoria de desempenho, normalmente utilizado para demarcar a distinção entre a atividade de revisão governamental e a auditoria tradicional, tem

se desenvolvido especialmente após o surgimento das reformas na virada da década de 1970-1980. Pollitt *et al.* (2008) entende ser difícil identificar até que ponto uma teria sido causa da outra. Nesta publicação, os autores assinalam que “a auditoria e o desenvolvimento dos conceitos de desempenho são mutuamente constitutivos”.

No Brasil, no âmbito do Poder Executivo Federal, essa técnica se desenvolveu com a criação da Secretaria Federal de Controle em 1994, portanto, quase que de forma simultânea ao plano diretor. O instrumento adotado é denominado de avaliação da execução de programas de governo, em respeito ao que preconiza o Artigo 74, inciso I da Constituição Federal. A metodologia já descrita por Martins (1997) e Ribeiro (1997) visa comprovar o nível de execução das metas dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento.

A institucionalização do controle interno a partir da segunda metade da década de 1990 decorre, preponderantemente, do novo federalismo brasileiro. A descentralização das políticas públicas foi decisiva para alterar o padrão tradicional de auditoria, muitas vezes limitado à comprovação da legalidade e com base na mera análise documental. A nova forma de atuação, fundamentada na verificação *in loco*, mostrou-se mais eficaz para identificar os problemas e propor soluções abrangentes para os gestores das políticas públicas federais.

Essa experiência desenvolvida nos dez primeiros anos de vida da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) serviu de base para a fundação da Controladoria-Geral da União (CGU) que, por sua vez, a partir de 2003, vem delineando o novo modelo de funcionamento dos órgãos de controle. Atualmente, existem dezesseis órgãos estaduais, sendo que oito foram fundados ou adotaram essa nomenclatura após 2003. No nível municipal ocorreu também a adoção do modelo. Hoje 26 órgãos têm tal denominação.

O desenvolvimento dos órgãos de controle interno, especialmente do recente modelo encabeçado pela CGU é o foco de atenção deste trabalho. Descreve-se não somente o relacionamento entre o nível federal com os outros entes da federação, mas a ampliação das parcerias entre os órgãos federais preocupados com a boa gestão e o combate à corrupção. Estas duas iniciativas são denominadas neste trabalho como articulação interinstitucional.

Para obter uma maior clareza a respeito do funcionamento das instituições e a interação entre elas, este trabalho também apresenta um resumo das teorias e os modelos analíticos que tratam da ação coletiva, desenvolvimento institucional e governança de redes de políticas públicas. Ao final, traça-se uma visão prospectiva sobre por onde devem caminhar estas parcerias nos próximos anos.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

Inicialmente, cabe destacar que a palavra controle tem significado vasto e sofre variações dependendo do ramo de investigação e do contexto. Assim, pode representar domínio, vigilância, como também fiscalização, monitoramento, avaliação, entre outros.

A função controle visa assegurar que os resultados planejados, organizados e dirigidos se ajustem tanto quanto for possível ao que foi previamente estabelecido. O controle também é um processo cíclico, no qual estão presentes quatro fases distintas: estabelecimento de padrões e critérios – de forma a se fixar o desempenho e normas que guiarão as decisões; observações de desempenho – que buscam as informações precisas sobre o que é controlado; comparação do desempenho – que é a identificação dos pontos de desvios que precisam ser corrigidos; e ação corretiva – voltada para a manutenção das operações dentro da normalidade para alcance dos objetivos (Chiavenato, 1999).

No campo político, a função controle é uma das atribuições centrais do parlamento. Ainda que ocorram variações em função do estágio do desenvolvimento democrático de cada país, as funções podem ser classificadas como representativa, legislativa, de legitimação e de controle, sendo que esta última ocorre quando o parlamento solicita explicações, faz interpelações e realiza inquéritos a respeito da atuação do Executivo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1997).

Bresser-Pereira e Grau (2006) argumentam que os controles parlamentares e procedimentais vêm sendo substituídos por mecanismos para fiscalizar a elaboração e os resultados das políticas públicas. Os autores acreditam que este movimento pode contribuir para republicanizar o sistema político, visto que vem ocorrendo uma transição da perspectiva estadocêntrica para uma ótica sociocêntrica.

De acordo com os autores, a melhoria do desempenho governamental depende de dois mecanismos de responsabilização, quais sejam: introdução da lógica dos resultados na administração pública e vinculação ao desempenho das políticas pela competição administrada. Nesse sentido, o quadro 1 apresenta os mecanismos de controle, classificados conforme a participação do controlador em cada processo.

QUADRO 1  
Formas de controle e controladores

	Controle parlamentar	Controle de procedimentos	Controle social	Controle de resultados	Competição administrada
Políticos	X			2	
Burocratas		X		1	2
Sociedade			X	2	2
Concorrência					1

Fonte: Bresser-Pereira e Grau (2006).

Elaboração do autor.

Obs.: o número 1 representa o controlador mais importante.

O controle social, controle de resultados e a competição administrada representam as inovações, porém nos dois últimos o exercício do controle mostra-se mais complexo em função da existência de mais de um controlador, o que acaba provocando também uma variação de objetivo. Assim, torna-se prioritário desenvolver mecanismos capazes para atender ao maior número de usuários e anteciparem-se preventivamente a problemas cujos custos sociais e econômicos serão maiores no futuro (Bresser-Pereira; Grau, 2006).

Especificamente em relação à responsabilização pela competição administrada, Bresser-Pereira e Grau (2006) apontam questões que precisam ser superadas. Primeiro ponderam que se deve atentar para o estabelecimento de mecanismos contratuais adequados, de modo a não perder de vista a constante necessidade de melhoria no desempenho. Segundo, deve-se montar o marco regulatório – regras e agências – ponto nevrálgico desse tipo de responsabilização. Em terceiro lugar, assinalam a importância de se garantir a profissionalização da burocracia incumbida da fiscalização. Os autores também preveem que um dos maiores perigos é a concorrência selvagem entre agências, que pode redundar em perda de racionalidade política ou à criação de um falso círculo virtuoso, que no médio prazo prejudica a consistência interna do mecanismo.

A introdução da lógica dos resultados tem se mostrado fundamental para melhorar a avaliação e o controle da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Na verdade, o movimento de reforma do estado e da administração pública se alimenta e é alimentado pelas mudanças ocorridas nos órgãos de avaliação, auditoria e controle. Esse movimento, conhecido como *New Public Management* ou nova gestão pública (NPM ou NGP), tem origem no Reino Unido e nos Estados Unidos, e ocorreu na virada das décadas de 1970/1980.<sup>2</sup>

A correlação entre as reformas e o desenvolvimento de novas formas de avaliação e controle da administração pública é objeto de estudo de diversos autores (Barzelay, 1997; Power, 2005; Pollitt *et al.*, 2008; Lonsdale; Wilkins; Ling, 2011). Power (2005), por meio da teoria da explosão da auditoria, explica que o crescimento da auditoria está associado a três fatores: demanda por maior *accountability*, pressão fiscal para redução de gastos públicos e busca da maior eficiência e qualidade nos serviços públicos.

---

2. A proposta de se mudar a administração pública foi a tentativa de absorver as práticas do mundo empresarial dentro do setor público. Desta forma, cunhar a expressão *New Public Management* foi uma maneira intencionalmente concisa de representar a mistura do campo gerencial com o campo do governo. Os padrões desse fenômeno foram sendo construídos ao longo de dez anos e assim denominada por diversos autores, dentre os quais Christopher Hood. Ele identificou uma série de componentes doutrinários comuns à maioria das experiências até então vividas: liberdade para agir; padrões mensuráveis de desempenho; ênfase no controle de resultados; integração entre as unidades do setor público; competição para reduzir preços e melhorar qualidade; uso de ferramentas do setor privado; disciplina e parcimônia no uso de recursos (Hood, 1990).

Registre-se, porém, que a NPM, depois de duas décadas de hegemonia, passou a ser criticada especialmente pelo resultado não entregue e consequências não esperadas. Estaria emergindo então “uma produção acadêmica que aponta novos rumos para a reforma do Estado, reafirmando o papel da burocracia weberiana para reinscrevê-la em uma concepção de gestão, que procura recuperar suas dimensões política e social, sem descurar a busca da eficiência” (Carneiro e Menecucci, 2011, p. 33). Raciocínio semelhante ao desenvolvido também por Denhardt e Denhardt (2003) e Paula (2005), que, respectivamente, denominam o movimento de *New Public Service* e administração pública societal.

Contudo, na área de controle de gastos públicos a conjunção de fatores produzidos pela NPM foi determinante para o surgimento da nova forma de se fazer auditoria, mecanismo que ficou conhecido por auditoria de desempenho. O termo, normalmente utilizado para demarcar a distinção entre a atividade de revisão governamental e a auditoria tradicional, tem se desenvolvido especialmente após o surgimento da nova gestão pública. Conceituar auditoria de desempenho é menos trivial do que parece, especialmente para os servidores públicos que estão diretamente envolvidos com tal questão.

Furubo (2011) conta uma anedota sobre a dificuldade de se delimitar o tema. Certa vez, perguntaram qual a função da auditoria de desempenho dentro de um órgão de auditoria. Os funcionários teriam respondido ‘auditoria de *performance*’. E ao se perguntar o que é auditoria de desempenho, os mesmos auditores responderam: ‘é o que nós fazemos’. De modo a superar esta dificuldade, o autor a define como sendo atividade avaliativa que produz opinião sobre desempenho, com um grau tão confiável e sem restrições de investigação e de elaboração de relatórios que podem ser usados no campo da *accountability*.

Do mesmo modo como existem críticas aos movimentos de reforma da administração, cabe anotar que a auditoria de desempenho também não está imune a críticas. No entanto, o que se observa é que a base conceitual inicial vem se adaptando ao contexto atual, como a interface dos órgãos de auditoria com outras instituições, que será objeto da próxima seção deste capítulo.

Especificamente em relação ao caso brasileiro, cabe destacar o desenvolvimento do método utilizado pela SFC para avaliação de programas. Olivieri (2008) descreve o órgão, criado em 1994, como sendo uma instituição voltada para o monitoramento da execução das políticas públicas. De acordo com a autora, as atividades do órgão representam um recurso de poder do governo federal sobre como controlar a direção da burocracia federal e a distribuição de poder na coalizão de governo.

A metodologia utilizada pela SFC pode ser considerada similar ao método empregado por diversas instituições. Como referência pode ser citado o estudo conduzido por Pollitt *et al.* (2008), que descreveu o funcionamento dos organismos

de auditoria no Reino Unido, Suécia, França, Holanda e Finlândia. No governo federal brasileiro, atualmente, o mecanismo tem como normativo essencial a Instrução Normativa nº 1 SFC/MF de 2001. A metodologia, descrita originalmente em Martins (1997) e Ribeiro (1997), é conhecida como avaliação da execução dos programas de governo.

Essa avaliação visa comprovar o nível de execução das metas dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, percorrendo os seguintes passos: mapeamento das políticas públicas, hierarquização dos programas de governo considerados essenciais ao exercício do controle, descrição das formas de operacionalização desses programas, elaboração da estratégia de atuação do controle e realização das verificações *in loco*, consolidação e análise das verificações, elaboração e apresentação do relatório, acompanhado das recomendações, monitoramento das providências.

Em termos mais tradicionais, o controle pode ser classificado de acordo com diversos critérios. Meireles (2003) segmenta conforme quadro 2.

QUADRO 2  
Classificação do controle

<p><i>Fundamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hierárquico;</li> <li>• finalístico.</li> </ul>	<p><i>Aspecto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• legalidade;</li> <li>• mérito.</li> </ul>	<p><i>Localização</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• interna;</li> <li>• externa.</li> </ul>
<p><i>Momento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prévio;</li> <li>• concomitante;</li> <li>• subsequente.</li> </ul>	<p><i>Poder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativo;</li> <li>• Legislativo;</li> <li>• Judiciário.</li> </ul>	

Fonte: Meireles (2003).  
Elaboração do autor.

Além das distinções apresentadas, cabe assinalar outra variação quando se analisa mais profundamente o controle interno. Trata-se da distinção entre o papel desempenhado pelos órgãos responsáveis pela atividade de controle interno dentro da administração pública e o controle exercido pelos próprios órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas. Este último é comumente denominado de controle interno administrativo ou autocontrole. Segundo Olivieri (2008), os administradores públicos devem fiscalizar os recursos de que dispõem, seja mediante aplicação direta ou indireta, sendo que esta última ocorre quando há repasses a outras instituições ou outros níveis de governo.

A próxima seção traça o panorama do controle interno no Brasil, descrevendo o surgimento, desenvolvimento e estágio atual do controle interno no país.

### 3 HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO EM ÂMBITO FEDERAL NO BRASIL

O Brasil é uma república federativa constitucional presidencialista. O estado brasileiro está organizado em três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A República está constituída por 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios. Essa estrutura projeta uma complexidade natural ao processo de gestão pública, notadamente os necessários pactos federativos.

Nesse sentido, as transferências de recursos entre os entes funcionam como um sistema cardiovascular. A arrecadação e distribuição dos recursos no nível central são repartidas conforme regras estabelecidas na carta constitucional. Por analogia, o recurso redirecionado do nível federal para os estados e municípios atua como o sangue que é bombeado do coração para as células de todo o corpo. Similarmente ao complexo corpo humano, a organização político-administrativa também exige sincronia, equilíbrio e coordenação entre as partes. Nesse aspecto, o controle interno de cada nível governamental precisa exercer o papel que lhe é conferido institucionalmente. Como se trata de um sistema, as falhas em um podem afetar o desempenho de outro.

Em termos mais gerais, a constituição, promulgada em 1988, prevê em seu Artigo 74 que “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”. Dentre as finalidades desse sistema estão previstas a de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; de comprovar a legalidade e avaliar os resultados; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição Federal, Artigo 31 institui ainda que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Ainda que as atribuições previstas no Artigo 74 estabeleça obrigação para União, constituições estaduais e leis orgânicas municipais vêm acompanhando os dispositivos fixados no nível federal. Há outras normas que fixam atribuições também para o nível municipal, estados e Distrito Federal, como é o caso da Lei nº 4320/1964, notadamente os Artigos 75-80.

Este capítulo apresenta levantamento sobre a criação, estruturação e composição dos órgãos de controle interno nos estados e nas capitais. O objetivo é montar um panorama geral que permita melhor compreender os fatos históricos relevantes, bem como sustentar a discussão que será levada adiante a respeito da articulação entre os diferentes órgãos de controle.

Inicialmente é fundamental enfatizar que a evolução dos organismos de controle interno, como não poderia ser diferente, acompanha o desenvolvimento do estado e da administração pública brasileira. As transformações políticas, econômicas

e sociais foram, ao longo dos últimos duzentos anos, alterando a configuração da estrutura da administração pública e até mesmo a constituição do estado nacional.

O fio condutor da narrativa é a evolução do controle interno no nível federal, combinada com o surgimento dos órgãos estaduais. A descrição tem início no século XIX com a criação do Ministério da Fazenda, época da institucionalização ainda incipiente do órgão. O primeiro organismo que pode ser tipificado, da forma como conhecemos hoje, é Contadoria Central da República (CGR), de 1921. Em 1967 ocorre a segmentação entre as atividades de controle interno e externo, com a criação da Inspeção-Geral de Finanças, cuja atuação se encerra em 1979, data da fundação da Secretaria Central de Controle Interno (Secin), 1979-1986. Na sequência, já durante a redemocratização do país, o controle se organizou por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 1986-1994. No período mais recente ocorre por meio da SFC, em 1994, e da CGU, em 2003.

O quadro 3 combina as datas de fundação dos órgãos federais e estaduais ao longo dos últimos cem anos. A análise do período foi dividida em três momentos distintos, segmentados conforme as características do próprio país. O primeiro período pode ser definido como sendo de transição socioeconômica, quando então são criados os órgãos basilares da administração pública brasileira. Nesta fase, apenas dois estados viram surgir os organismos de controle interno – Rio Grande do Sul em 1948 e Bahia em 1966.

QUADRO 3  
Fundação dos órgãos de controle interno

1921										1940										1948										1966																																																																																																			
C C R																				C G R										BA AGE																																																																																																			
																				RS CAGE																																																																																																													
1967 1968 1969										1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979										1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993																																																																																																													
I G F										R J P B										S e c i n										S T N																																																																																																			
MA CGE MG CGE SP DCA										R J AGE P B CGE										A P CGE M S AGE M T AGE										R O CGE										E S S C T										R R CGE																																																																															
1994 1995										1996 1997 1998										1999 2000 2001 2002										2003										2011																																																																																									
S F C																														C G U																																																																																																			
S C D I A G										S E C G E										R N C G E P A A G E										D F S T C										A L C G E										A M C G E										C E C G E										P I C G E										T O C G E										P E C G E										P R S C I										A C C G E										G O C G E									

Fonte: Balbe (2013a).

Elaboração do autor.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

No segundo período, a característica mais relevante é da instabilidade democrática, marcada pela ditadura militar e o início da redemocratização. Nesta fase, foram criadas três instituições no nível federal e onze no estadual – MA, MG, SP, RJ e PB, MT, MS, AP, RO, ES, RR.

O terceiro momento, denominado de consolidação democrática e institucional se inicia em 1994 com a criação da SFC no nível federal, seguida de outros cinco órgãos estaduais – SC, SE, RN, PA, DF. No entanto, é a partir do surgimento da

CGU em 2003 que o modelo de controle interno se consolida, sobretudo se for observado o mimetismo, evidenciado na própria nomenclatura de controladoria geral em oito dos nove órgãos instituídos após 2003.

Como parte integrante da estrutura administrativa, os organismos de controle interno também se modificaram ao longo do tempo. Ainda que os primeiros sinais do exercício mais regular da atividade de controle no Brasil, registrados, remetam ao período colonial (Peter; Machado, 2003), a etapa mais relevante ocorre no início do século XIX, quando D. João VI transferiu a corte portuguesa para o Brasil, após a ameaça de invasão francesa. Nesta data, ocorreram diversas medidas para a organização da corte no Brasil, dentre as quais o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, responsáveis pelo controle dos gastos públicos. Em 1821 os organismos mencionados foram transformados em Ministério da Fazenda, portanto a data marca a fundação do primeiro organismo de controle, ainda que não exclusivamente voltado para este fim.

Se nos primeiros cem anos o movimento de construção do estado se deu de forma lenta e superficial, a partir de 1920/1930 ocorre a aceleração do processo, pois foi nessa data que, conforme Costa (2008), se dá a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. É justamente no limiar do centenário da fundação do estado e da administração pública no Brasil que nasce a primeira instituição encarregada mais especificamente da função controle dos gastos.

Castro (2008) revela que a origem do controle interno foi marcada por um fato econômico, mais especificamente desequilíbrios macroeconômicos provocados por alterações bruscas na posição externa a que o Brasil estava sujeito por razões estruturais.<sup>3</sup> A crise gerou a necessidade de novos empréstimos que foram condicionados à implantação de técnicas de contabilidade que retratassem a situação financeira, econômica e patrimonial do governo. Foi então editado, em 28 de dezembro de 1921, Decreto nº 15.210, que institui a Contadoria Central da República (CCR) como uma repartição da Diretoria do Tesouro Nacional dentro do Ministério da Fazenda. Essa data marca a fundação do primeiro órgão de controle interno, ainda que com um viés profundamente contábil.<sup>4</sup>

Na Era Vargas, período marcado por dois ciclos ditatoriais (1930 a 1934 e 1937 a 1945) entremeados por um período democrático (1934 a 1937), foram realizadas diversas mudanças concentradoras de poder, as quais podem ser agrupadas

---

3. Os desequilíbrios decorrentes da variação no preço e das alterações na economia mundial, motivadas pela Primeira Guerra Mundial (Fritsch, 1992). Tais desequilíbrios levaram o governo brasileiro a realizar novas operações de crédito, no entanto banqueiros ingleses entenderam que o país não tinha condições de oferecer garantias para os empréstimos em razão de não ter um sistema de contabilidade.

4. A forte influência da contabilidade está presente em quase todas as fases dos órgãos que sucederam a CCR. A edição de dois normativos no ano seguinte comprova tal afirmação: Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 4.536) e Regulamento Geral da Contabilidade Pública (Decreto nº 15.783).

em dois eixos: mecanismos de controle da crise econômica e racionalização burocrática do serviço público. Outro fato correlato importante diz respeito à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Decreto-lei nº 579, de 30 de setembro de 1939. O órgão, diretamente ligado ao Presidente da República, foi incumbido de organizar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento. Atividade esta então exercida pela Contadoria Central da República, que a partir de 1940 passou a ser denominada Contadoria-Geral da República (CGR), Decreto-lei nº 1.990, de 31 de janeiro de 1940).

Com a deposição de Vargas, em 1945, nasce uma nova Constituição em 1946, que restabelece o estado de direito. Surgem no período mecanismos de controle da execução dos orçamentos públicos mais eficientes, como a atribuição prevista para o TCU, no inciso II do Artigo 77 da Constituição de 1946, “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas”.

Enfim, no período que vai da criação da contadoria em 1921 até o golpe militar de 1964, a estrutura e o funcionamento do órgão de controle interno estiveram voltados para a organização da contabilidade pública governamental, sendo que as iniciativas ligadas ao controle interno se limitaram às atividades coadjuvantes e pouco coordenadas, sobretudo porque os ministérios tinham seu órgão próprio de fiscalização.

Conforme levantamento realizado por Balbe (2013a) o primeiro organismo instituído em âmbito estadual foi a Contadoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, criada pela Lei nº 521, de 28 de dezembro de 1948. De forma semelhante ao organismo federal, a institucionalização do controle gaúcho ocorre em razão da necessidade de estruturação e aprimoramento da contabilidade pública. Em 1970, por meio do Decreto nº 20.193, o órgão teve suas funções ampliadas, incorporando a área de auditoria, e transformou-se na Contadoria e Auditoria Geral do Estado (Cage), denominação preservada até os dias de hoje.

Ainda que a Reforma de 1967 seja um dos eventos mais importantes do século passado, parte das mudanças tiveram origem no período anterior à ditadura militar instalada em 31 de março de 1964.<sup>5</sup> Evidência mais relevante é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, portanto um dos últimos atos do presidente João Goulart. Os Artigos 75-82 da citada lei instituíram as novas atribuições dos controles interno e externo.

---

5. O período de 1952 a 1962, conforme explica Costa (2008), foi marcado pela realização de diversos estudos e projetos institucionais, alguns dos quais jamais seriam implantados. Até mesmo o programa de metas do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi executado fora dos órgãos administrativos convencionais, tendo sido criado para grupos executivos de coordenação política das ações (Costa, 2008).

Outro normativo importante, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, também havia sido pensado antes. A Comissão Amaral Peixoto, criada ainda no governo Goulart, contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. O novo decreto fixou princípios, estabeleceu conceitos e instituiu regras de estrutura administrativa. O Artigo 23 estabeleceu as funções das secretarias gerais e das Inspetorias-Gerais de Finanças (IGF), sendo a primeira o órgão setorial de planejamento e orçamento e a segunda, como setorial, dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Nova regulamentação da atividade de controle interno ocorreu em 19 de setembro de 1967, mediante a publicação dos Decretos nº 61.135 e 61.386, dispondo, respectivamente, sobre os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria e o regimento interno. O diploma também criou a estrutura das Inspetorias-Gerais de Finanças (IGF), localizadas em cada ministério civil, sendo o órgão central localizado no Ministério da Fazenda.

Com a institucionalização do órgão federal, outras experiências estaduais foram surgindo: Bahia (1966), Maranhão (1968), Minas Gerais (1969), São Paulo (1969). Nesses estados pioneiros, a denominação mais comum foi auditoria-geral, no entanto todos tiveram suas nomenclaturas alteradas ao longo dos anos. Diferentemente, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (AGE), criada em 15 de março de 1975, mantém-se inserida na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda e com o mesmo nome.

Em 1976 foi criado o Departamento de Controle Interno, dentro da Secretaria de Finanças do Estado da Paraíba (Lei nº 3.873). Em 1979, surgiram três novos organismos de controle interno estaduais: Amapá, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

No nível federal, as inspetorias-gerais de finanças funcionaram até 1979, quando da instituição da Secretaria Central de Controle Interno (Secin), Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Oliveira (2001) afirma que, naquela data, a IGF estava carecendo de reforma substancial. O novo modelo, como o nome já dizia, tinha como característica relevante a concentração. Os auditores foram deslocados dos ministérios para um único órgão, vinculado à Secretaria de Planejamento (Seplan) da Presidência da República (PR). No início do governo do presidente João Figueiredo, como registra Codato (2003), houve reformulação de outras áreas em direção a uma maior concentração de poder na Seplan.<sup>6</sup>

A Secin passou a exercer a competência exclusiva de atividade de auditoria contábil e de programas dos órgãos da administração direta e indireta. Oliveira

---

6. A criação da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços, da Secretaria de Controle das Empresas Estatais tornou a Seplan um superministério.

(2001) entende que este processo gerou mais liberdade, dado que antes eles tinham “peias que os atavam à hierarquia anterior”. Nesse período surgiram também as Secretarias de Controle Interno, conhecidas pela sigla Ciset. Estas unidades tinham a função de realizar o acompanhamento físico e financeiro de projetos e atividades e de fornecer ao ministro de estado, dentro de periodicidade estabelecida, os balancetes contábeis, as posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e os relatórios de acompanhamento dos programas.

A Secretaria Central de Controle Interno teve vida curta.<sup>7</sup> Foi substituída logo após o fim do governo militar pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Decreto nº 92.452, reestruturando mais uma vez o sistema de controle interno. As auditorias passaram a ser executadas, preferencialmente, pelas Secretarias de Controle Interno de cada ministério civil (Cisets).

Em 1986, foi editado o Decreto nº 93.872, 23 de dezembro de 1986, que unificou o caixa da União e consolidou a legislação sobre administração financeira, dívida pública, contabilidade, auditoria, prestação e tomada de contas. A nova regulamentação favorece a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do início de 1987. Conforme anota Leite (2010), a limitação dos empenhos e saques à autorização orçamentária e à disponibilidade financeira automatizou o que até então era a atividade central do controle interno.

A revolução do Siafi ajudou a provocar significativas mudanças no controle interno, por exemplo a utilização dos servidores que auxiliavam a contabilidade pré-Siafi em ações que controlavam os gastos *in loco*. Contudo, transformações como essa demoraram um pouco para amadurecerem.

Diferentemente do texto constitucional como um todo, as matérias de finanças públicas não foram marcadas por muita disputa, conforme apurou Ferreira (2006). Ele anota que, provavelmente em decorrência do caráter técnico do tema, os trabalhos foram liderados pelos constituintes com maior experiência na questão, no caso o presidente da comissão, Francisco Dornelles (PFL/RJ), e o relator, José Serra (PMDB/SP). No entanto, especificamente em relação ao controle, Garcia (2011) pondera que houve um embate entre a visão externa e interna para constituir o entendimento sobre o que deveria ser o controle interno do Poder Executivo Federal. Participaram do debate o secretário do Tesouro Nacional, Andrea Calabi, e o ministro do TCU, Alberto Hoffmann.

O Artigo 74, que trata do sistema de controle interno, foi elaborado no âmbito da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, tendo origem em emendas

---

7. O único organismo estadual que surgiu no período da Secin foi a auditoria geral criada pelo Decreto-lei nº 1 de 31 de dezembro de 1981.

do Deputado Osmundo Rebouças (PMDB/CE) trouxeram a configuração mais próxima do que se conhece hoje, com destaque para o encadeamento dos incisos “I – acompanhar e avaliar (...) II – controlar e fiscalizar a gestão orçamentária (...) III – controlar as operações de crédito, avais (...) IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

O amadurecimento do novo modelo de controle interno não encontrou terreno fértil no período posterior à assembleia constituinte, pois houve muita movimentação em termos de política e economia: primeira eleição para presidente depois de 29 anos; reformas econômicas e planos de estabilização da inflação; renúncia, seguida de *impeachment*, do presidente Collor, acusado de corrupção.

A Constituição também alterou significativamente o padrão de descentralização das políticas públicas. Assim, o movimento em direção aos municípios foi determinante para que a realização de auditorias no formato tradicional também fosse revista. Outros dois fatores que antecederam e, de alguma forma, motivaram a fundação do novo modelo de controle interno, aconteceram no início da década de 1990, auditoria operacional do TCU sobre o sistema de controle interno em 1992 e a CPMI do orçamento.<sup>8</sup>

O poder excessivamente concentrado durante a ditadura deu origem ao modelo denominado unionista-autoritário. O processo de redemocratização fez surgir o modelo do federalismo estadualista, sobretudo em função do fortalecimento do papel exercido pelos governadores após as eleições de 1982 (Abrucio, 1998). O quadro somente começou a ser revertido a partir de 1994, com a estabilização da economia e a adoção de um novo modelo de gestão financeira, notadamente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000 (Abrucio, 2005).

Já no governo Itamar (1992-1994), o quadro começou a ser revertido com a aprovação do fundo social de emergência em 1994, com a retenção de recursos comumente repartidos às unidades subnacionais. Na sequência, sob a presidência de Fernando Henrique (1995-2002), o país passou a reunir melhores condições para a instituição de um novo modelo de federalismo no Brasil.<sup>9</sup>

Uma nova página na história do controle interno tem início um pouco antes do plano real. Em 27 de abril de 1994 foi editada a Medida Provisória nº 480 que criou a SFC, unidade singular vinculada ao Ministro da Fazenda. O novo modelo

---

8. O TCU fez auditoria no Departamento do Tesouro Nacional e em três CISETs (MEC, MS e MTPS), tendo concluído que havia baixa eficiência e pouca eficácia do SCI, especialmente em relação ao apoio ao controle externo a cargo do TCU. A CPI do orçamento teve origem involuntária na investigação do crime de sequestro e morte da esposa, envolvendo o diretor do Departamento do Orçamento da União, José Carlos Alves dos Santos. No total, 43 congressistas foram investigados por envolvimento com superfaturamento de obras públicas e distribuição de subvenções sociais.

9. Abrucio (2005) apresenta quatro fatores: eleição presidencial “casada” com as disputas para deputado federal e governador; eleição de aliados nos cinco estados mais importantes da Federação (SP, MG, RJ, RS e BA); “falência” das finanças públicas estaduais; situação econômica internacional favorável.

de controle interno, instituído em 1994 e fortalecido ao longo dos quase dez anos subsequentes, ficou marcado pelas seguintes características: descentralização geográfica e centralização organizacional; efetiva capacidade de coordenação do sistema pelo órgão central; e predominância da fiscalização concomitante (Olivieri, 2008).

A nova configuração do SCI, balizada pela postura preventiva, estava alinhada com o contexto de mudanças da administração pública da época, notadamente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de iniciativa do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Relatório de Gestão de 1995 assinala a mudança de rumo: “As atividades estão voltadas para a orientação e não mais para a punição. O controle preventivo, orientador e voltado para a aferição de resultados vem se mostrando como a maneira mais produtiva de tratar a coisa pública” (Brasil, 1995 citada por Ribeiro, 1997, p. 18).

Essa nova filosofia, segundo Olivieri (2008), não foi resultado da ação individual de burocratas “iluminados” ou mesmo em função da ação isolada de órgãos insulados. De acordo com a autora, o movimento em direção a uma nova forma de fazer controle foi um processo complexo, determinado por fatores históricos, voluntarísticos e pela confluência de elementos ao acaso.<sup>10</sup> Cinco fatores político-institucionais teriam contribuído para a construção do novo modelo de controle interno: a criação do Siafi em 1987; a redefinição do papel do controle interno na constituição; a auditoria do TCU de 1992 e a CPI do orçamento de 1993; a reestruturação do Ministério da Fazenda e o controle da inflação a partir de 1994; e as reformas administrativas do governo Fernando Henrique (Olivieri, 2008).

Sobre o último ponto, a autora acredita que, a despeito da autonomia entre estas reformas e o distanciamento destas em relação ao controle interno, o resultado final foi positivo para o modelo da SFC. A primeira, também conhecida como reforma Bresser, trouxe como benefício a recomposição dos quadros da secretaria, por meio da realização de frequentes concursos, visto que a carreira de finanças e controle foi classificada como típica de estado, na linha do que previu o PDRAE. Quanto à segunda reforma, denominada também de Reforma Silveira, colocou a categoria programa no centro do processo de elaboração orçamentária. Como as mudanças que se processavam no controle interno tinham na avaliação da execução de programas de governo seu eixo predominante, o resultado foi também considerado positivo (Olivieri, 2008).

Em 1998 ocorre uma significativa mudança em termos de foco da atuação. O agravamento da crise internacional, particularmente em função da moratória

---

10. Complexo em função da alteração de normas e revisão de processos e de estruturas organizacionais; parcialmente determinado historicamente porque a SFC é uma instituição insulada, à semelhança dos outros organismos que a precederam; parcialmente determinado voluntariamente, posto que os dirigentes tinham a intenção de realizar a reforma; e parcialmente determinado pela confluência de elementos do acaso, em virtude de conjugação não premeditada dos efeitos de reformas concomitantes (Olivieri, 2008, p. 122).

rusa em agosto de 1998, e leva o governo a elaborar um programa de ajuste fiscal. Diversas medidas foram tomadas, inclusive dentro do ambiente organizacional do controle interno. O Decreto nº 2.797, de 8 de outubro de 1998, por exemplo, extinguiu onze unidades regionais de controle interno. No dia 3 de outubro de 1998, foi encaminhada Nota nº 18/98-GAB/SFC/MF ao ministro da Fazenda. Com o documento, o secretário Domingos Poubel de Castro propôs alterações no funcionamento do controle interno do Poder Executivo, do que se destaca:

Diante da necessidade de reduzir o déficit público (...) preocupados com a continuidade dos trabalhos, elencamos os pontos principais (...) transformação das Ciset em setoriais [exceto dos ministérios abrangentes (MF, MARE, MPO)] (...) reformulação da contabilidade analítica (...) [amostragem na] análise dos processos de aposentadoria e pensão (...) transferência das auditorias de recursos externos para o MF (...) centralização na SFC da coordenação das auditorias integradas e de programas (...). Dessa forma, o controle terá suas funções limitadas à: avaliação dos programas de governo contemplados com recursos do OGU, dos orçamentos e da gestão. (...) há de se definir se a SFC deve ficar no MF ou na Casa Civil, pela ligação dos seus trabalhos com a gerência dos programas e ministérios abrangentes. A SFC passa a ser uma Secretaria de Auditoria e não de controle, que é um conceito muito abrangente e indefinido (Alencar, 2000).

A nova fase da Secretaria Federal de Controle inicia-se em 1999. A MP 1.893-67, de 29 de junho de 1999 institui o Sistema de Contabilidade Federal. A alteração teve como propósito desonerar o SCI da função exercida desde os primórdios da atividade de controle e acentuar o inciso I do Artigo 74 da CF “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”.

Contudo, somente no ano seguinte ocorreu a alteração que viria a marcar significativamente o modelo de controle. Desde a edição da MP nº 480, em 1994, a SFC/MF passou a exercer maior controle sobre as Secretarias de Controle Interno (CISSET, unidades descentralizadas e presentes em cada ministério). Surgiram então resistências naturais por parte dos titulares e dos servidores. Com o Decreto nº 3.366, de 16 de fevereiro de 2000, as antigas CISSETs foram extintas.

Em Balbe (2013a), anotam-se três fatores que contribuíram para que a “queda-de-braço” entre o órgão central e as CISSETs: a subordinação ao secretário federal de controle e não mais aos ministros; o fortalecimento das unidades regionais; a fixação e aferição de metas trimestrais. Ainda que, fisicamente, continuasse no espaço físico do ministério, “o dirigente da CISSET deixou de ser diretamente subordinado ao ministro, ou seja, deixou de ser ‘homem do Ministro’ para ser um ‘fiscal do Ministro’.” (Olivieri, 2008). O deslocamento da capacidade operacional em direção às unidades regionais ocorreu mediante a desconcentração da competência para a realização dos trabalhos de auditoria e nomeação do novo contingente de pessoal,

oriundo dos novos concursos. O terceiro fator associa aumento da remuneração e a institucionalização de mecanismo de gestão por resultados.<sup>11</sup>

No ano 2000 também ocorre a edição do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Curiosamente a Lei nº 10.180, cujo decreto estaria “regulamentando”, somente veio a ser sancionada no ano seguinte, em 6 de fevereiro de 2001, portanto quase sete anos depois e 89 medidas provisórias. O decreto dispôs sobre as finalidades, as atividades, a organização, a estrutura e as competências do SCI. O instrumento normativo tratou também das incumbências dos assessores especiais de controle interno. A presença destes representantes do controle foi o mecanismo adotado para “manter acesa a chama” do controle interno nos ministérios depois da extinção das CISETs.

O começo da década também foi marcado por fatores externos que deram início a mais uma transição no modelo de controle interno. A construção do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo (TRT/SP) ganhou as manchetes dos jornais em 1999, quando se tornou objeto central da CPI do Judiciário no Senado. Naquele momento, sobram acusações de todos os lados, inclusive algumas direcionadas ao TCU, que não teria conseguido evitar as fraudes, a despeito de ter fiscalizado a obra desde 1993. O TCU adotou diversas medidas, inclusive resolveu realizar uma nova auditoria operacional na SFC, nos meses de setembro a dezembro de 2000.<sup>12</sup>

A questão mais polêmica decorrente da auditoria do tribunal sobre o controle interno foi a proposta de deslocamento da SFC para a Casa Civil, iniciativa que já havia sido pensada antes dentro da própria SFC em 1998 na Nota nº 18/98-GAB/SFC/MF. A proposta foi acatada, contudo em curto espaço de tempo houve uma nova alteração na estrutura. O Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002 fixou a SFC como parte da Corregedoria-Geral da União. Com a mudança, o foco do controle interno foi deslocado para a apuração de denúncias, tendo em vista o viés estabelecido pelo novo superior hierárquico. Mas estas mudanças ocorrem simultaneamente ao processo eleitoral e a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que ocasionou novas modificações no âmbito do controle interno.

A eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, após três tentativas mal sucedidas, alterou o quadro político, mas foi mantido um equilíbrio de poder

---

11. O aumento do salário pode ser notado quando se compara com a remuneração do auditor-fiscal da Receita Federal ao longo do tempo. Na primeira metade da década de 1990, os salários se mostravam bem diferenciados, contudo, a partir de 1994, ocorreu uma aproximação e sucessivos aumentos. O processo de avaliação de desempenho estabeleceu que a remuneração variaria de acordo com desempenho individual e institucional.

12. A Decisão TCU nº 507/2001 determinou que a SFC: efetuassem o rotacionamento de áreas, informassem os critérios utilizados para definição da amostra analisada, bem como encaminhassem ao tribunal as sínteses dos resultados das avaliações de programas realizadas. Foi recomendado o reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) junto ao órgão máximo do Poder Executivo.

com o partido que governara o país nos últimos oito anos.<sup>13</sup> Sobre o período do governo Lula (2003-2010), Abrucio (2007, p. 77-79) argumenta que houve uma continuidade de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do estado brasileiro, em especial com o reforço de algumas carreiras, o aprimoramento do governo eletrônico e na nova moldagem que deu ao órgão de controle interno do poder executivo federal (CGU). Pelo lado negativo, o autor aponta para o loteamento dos cargos públicos, inclusive a politização da administração indireta e dos fundos de pensão.

A nova CGU nasceu no dia 1º de janeiro de 2003 com a Medida Provisória nº 103, que trouxe duas mudanças singelas, mas de grande importância para o controle interno: o “C” de CGU voltou a significar controladoria e seu titular passou a ser denominado de ministro de estado do controle e da transparência. Foi natural que, dentro do contexto de um novo governo, surgissem novas visões de qual deveria ser o papel do órgão de controle interno. De início o novo ministro Waldir Pires destacou a importância de se fortalecer o controle social, o aumento da transparência e a maior articulação interinstitucional.

Nessa linha, o mais evidente exemplo dessas três características foi a criação do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos.<sup>14</sup> O Programa deu visibilidade à CGU, pois até então o controle interno evitava o contato com a imprensa e, por vias de consequências com a sociedade. Em decorrência da publicação dos primeiros relatórios do programa sorteio, a nova vertente adotada pelo órgão central de controle interno atraiu a atenção também de outros órgãos interessados em controlar os gastos e, sobretudo, combater a corrupção.<sup>15</sup>

Conforme assinala o Relatório Anual da CGU de 2008, as atividades de articulação interinstitucional e de defesa do estado constituem-se em trabalhos especiais que podem ter duas origens. As internas nascem do planejamento do próprio órgão. A segunda relaciona-se com as denúncias encaminhadas pelos cidadãos ou as representações apresentadas por órgãos, como o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Ministério Público Federal (MPF), que dão início

13. Na eleição para os governos estaduais o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) manteve-se à frente de sete estados (SP, MG, GO, RO, PA, CE, PB), o PMDB sofreu pequena diminuição, de seis para cinco (RS, SC, PR, DF, PE), e o PFL teve redução de seis para quatro localidades (BA, SE, MA, TO). O PT, a despeito de ter perdido a disputa de segundo turno em seis estados importantes (SP, MG, RJ, RS, PR, BA), saiu vitorioso em três estados (AC, PI, MS) e ainda conseguiu ampliar sua influência no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas.

14. Programa abrange uma série de atividades que se iniciam com a realização do evento, o planejamento das verificações, a execução dos trabalhos de campo, o encaminhamento da versão preliminar ao prefeito para manifestação, a revisão final, o encaminhamento aos destinatários e publicação na Internet. Após realizar a 38ª edição do sorteio, em 4 de março de 2012, a CGU atingiu a marca de 2.084 municípios fiscalizados. Os valores envolvidos ultrapassam a casa dos R\$ 19,9 bilhões (vide *site* da CGU).

15. A repercussão do programa de sorteio serviu ainda de inspiração para diversos trabalhos de cunho acadêmico (Mendes, 2004; Ferraz; Finan, 2006; Spinelli, 2008; Ribeiro, 2006; Vieira, 2008). Os autores tratam de temas como ineficácia do controle social; probabilidade de reeleição dos prefeitos envolvidos em fraudes; análise entre associativismo e corrupção municipal.

às atividades investigativas isoladas ou em conjunto. Desse conjunto, a atividade investigativa que tem provocado mais repercussão tanto interna quanto externa é a realização das operações especiais.

De 2003 a 2013, o DPF promoveu centenas de operações, das quais cerca de 130 contaram com a colaboração da CGU. Em Balbe (2013a), analisam-se quais operações teriam provocado maior impacto na mídia. Uma das mais relevantes, operação sanguessuga, foi realizada em maio de 2006. Naquela data, o DPF prendeu aproximadamente cinquenta pessoas. Os problemas relacionados com fraudes nos convênios para aquisição de ambulâncias foram inicialmente apresentados pela CGU, ainda em outubro de 2004, à Polícia Federal e ao Ministério da Saúde.<sup>16</sup> O caso em que o nome da CGU esteve associado com mais frequência com a investigação policial é a operação João de Barro. No evento, ocorrido em junho de 2008, a polícia cumpriu 38 mandados de prisão temporária em sete estados da federação, cujos envolvidos foram considerados suspeitos de desvio de dinheiro público destinado à construção de casas populares.

O biênio de 2007/2008 foi marcado pela retomada do discurso do controle interno de caráter preventivo. A iniciativa é contemporânea de outro movimento de caráter mais geral ocorrido no âmbito do Executivo Federal. Trata-se da institucionalização do Programa de Aceleração do Crescimento, em janeiro de 2007. O programa teria sido uma encomenda do presidente Lula para a nova ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que substituiu José Dirceu. Ela foi encarregada de promover um choque de gestão, porque os projetos estavam paralisados em função da crise do “mensalão” (Alencar, 2005).

Aliás, a adoção de um novo padrão para administração pública esteve presente também no nível estadual. Costa e Landim (2007) afirmam que as reformas estaduais seguiram a tendência tradicional do mimetismo, assim como foram estimuladas tanto pelo governo federal quanto pelos organismos de financiamento internacional. O caso de Minas Gerais, implementado a partir de 2003, ficou conhecido como choque de gestão. O objetivo do programa foi descomplicar procedimentos, racionalizar gastos e incrementar o resultado produzido com os recursos disponíveis. A experiência da administração mineira se tornou notória em nível nacional no final de 2004, quando o governo anunciou que, após ter encontrado o estado com uma previsão de déficit de R\$ 2,4 bilhões para 2003 (aproximadamente 20% das receitas do ano), terminaria 2004 com *deficit* zero. Outros casos relevantes foram Rio Grande do Sul (Rocha, 2009), Ceará (Medeiros *et al.*, 2008), Bahia (Siqueira, 2009).

---

16. Em artigo publicado em 2006, realcei algumas das diferenças entre o caso em questão e a CPI dos anões do orçamento, já abordada neste trabalho: papel desempenhado pelos principais atores do esquema de corrupção, incluindo parlamentares e fornecedores e a capacidade de articulação de órgãos responsáveis pela garantia do funcionamento do estado, dado que a descoberta dos crimes se deu em função da troca de informações entre CGU, DPF e MPF.

A maior visibilidade do trabalho do controle interno por meio da CGU levou os órgãos estaduais a adotarem o modelo controladoria-geral. A partir de 2002 mais dez órgãos de controle foram criados,<sup>17</sup> completando o conjunto dos 26 estados e Distrito Federal. Deste subconjunto, oito dos dez foram instituídos com o nome controladoria geral, evidenciando a força que a mudança no nível federal provocou nas outras esferas de governo.

De maneira semelhante, no nível municipal, tomando como referência as 26 capitais estaduais, existem, atualmente, vinte órgãos denominados controladorias-gerais, três são auditorias gerais e três possuem nomenclatura diferenciada. Conforme levantamento reproduzido no quadro 4,<sup>18</sup> metade das doze instituições que disponibilizaram informações foi criada após 2003.

QUADRO 4  
Órgãos de controle interno nas capitais

UF	Nome	Ano de fundação
AM	CGM	1993
MT	CCM	1993
RJ	CGM	1993
PR	CM	2000
RN	CGM	2001
RO	CGM	2001
AC	CM	2005
SP	AUDIG	2006
GO	CGM	2008
MS	SEPLANFIC	2009
SC	SECIO	2009
PE	CGM	2011

Fonte: Balbe (2013a).  
Elaboração do autor.

Se nos quatro primeiros anos a CGU ficou conhecida como um órgão de combate à corrupção e defensora da transparência, a partir do novo contexto institucional no governo federal ocorre uma alteração na estratégia de atuação do órgão de controle. Balbe (2013a) caracteriza esse momento apontando para três características: lançamento do programa de sorteio especial do PAC para obras de

17. Conforme levantamento de Balbe (2013a): DF (2002); AL, AM, CE, PI, TO (todos cinco em 2003); AC, PE, PR (todos os três em 2007); GO (2011).

18. Conforme levantamento promovido por Balbe (2013a), em setembro de 2012, em apenas doze instituições foi possível recolher informações, seja mediante atendimento aos pedidos encaminhados (via SIC e por *e-mail*), seja por meio de consulta aos respectivos *sites* de internet.

infraestrutura; nova regulamentação das auditorias anuais de contas e a retomada do acompanhamento sistemático de programas de governo.

Quanto ao primeiro, trata-se de uma adaptação do programa sorteio ao novo padrão de gasto fortemente voltado para a área de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. O ministro-chefe da CGU comentou que “os resultados da fiscalização mostram o acerto da estratégia de ação preventiva do Governo, que visa antecipar-se aos possíveis problemas, atuando, sempre que possível, desde a fase de projetos, portanto antes da licitação ou da contratação”.<sup>19</sup> A iniciativa ocorreu apenas duas vezes, em agosto de 2008 e em março de 2009, sendo incorporada ao programa tradicional do sorteio.

Sobre o segundo elemento, como mencionado anteriormente, a atividade auditoria anual de contas foi relevante em quase todos os órgãos que precederam a CGU, especialmente após a reforma de 1967, quando o controle externo passou a contar com o apoio do controle interno. Dezenas de normativos vêm sendo editados desde então, tanto por parte do TCU, quanto por parte do controle interno. A regulamentação de 2004 (Instrução Normativa TCU nº 47/2004, de 27 de outubro de 2004) pode ser considerada um divisor de águas, já que revogou o normativo que vigorava desde 1996 (IN TCU nº 12, de 24 de abril de 1996), porque passou a exigir um novo padrão de responsabilização dos gestores federais por parte do órgão de controle do Executivo.<sup>20</sup>

O novo requisito imposto pelo tribunal causou dificuldades à execução dos trabalhos, tanto interna quanto externamente, pois o processo de auditoria ficou mais complexo e mais suscetível a erros. Diante do novo contexto, a controladoria passou a adotar uma nova postura na realização dessa atividade. Resolveu apoiar mais intensamente os gestores desde a fase inicial de preparação dos relatórios de gestão e ampliou as possibilidades de diálogo durante elaboração dos relatórios de auditoria. Balbe (2013a) destaca que a iniciativa não impediu que se cumprisse a obrigação de apontar os problemas quando estes forem detectados, desde que devidamente fundamentados e acompanhados da manifestação dos responsáveis pelos fatos.

O terceiro fator também merece destaque pois, justamente por representar uma retomada, revela o reconhecimento da importância da atividade que teria sofrido uma grave interrupção quando da criação do programa de sorteio em 2003. Balbe (2013a) afirma que no período 2007/2010 a atividade, que passou

---

19. Conforme nota publicada no *site* CGU em: 14 de maio de 2008.

20. Nos relatórios produzidos a partir de 2005 deveriam ser indicados obrigatoriamente os responsáveis (nome e número do Cadastro de Pessoa Jurídica – CPF). A indicação deveria conter também a conduta (ação ou omissão, culposa ou dolosa praticada pelo responsável), o nexo de causalidade (evidência que demonstre a ligação da conduta e o resultado ilícito) e a culpabilidade (significa a reprovabilidade da conduta do gestor).

a ser denominada de avaliação da execução de programas de governo, volta a fazer parte da pauta do controle interno e, dessa forma, recupera a capacidade de produção de informações, inclusive com inferências nacionais, sobre a execução de programas de governo.<sup>21</sup>

A história do controle interno na era da CGU deve ser ampliada para se perceber a real dimensão do órgão e suas interfaces internas e externas. A iniciativa de maior relevância talvez seja a articulação interinstitucional, notadamente pela percepção de que somente uma ação coordenada é capaz de fazer frente ao fenômeno complexo e multifacetado que é a corrupção. Conforme registro no *site*, “da atuação isolada e estanque que se via no passado, quando os trabalhos realizados por um órgão não tinham consequências concretas no outro, o que se observa hoje são esses órgãos atuando de forma integrada e articulada” (Brasil, 2014).

Na linha punitiva, uma das iniciativas mais significativas foi a estruturação do Sistema de Corregedoria (Decreto nº 5.480/2005). Um grande investimento foi realizado no aprimoramento técnico dos órgãos e profissionais que atuam nessa área. Já é possível observar o aumento da qualidade técnica dos processos e a manutenção das punições. De 2003 a 2013 já foram aplicadas mais de 4.500 penas expulsivas a servidores públicos federais do Poder Executivo.

No campo da transparência, a CGU vem implementando mecanismos voltados para a ampliação do acesso a informações sobre a aplicação dos recursos públicos. O Portal da Transparência foi criado em 2004 e se constitui no mais abrangente e completo banco de informações disponível à população sobre a aplicação de recursos feita pelo governo federal. Ainda dentro deste contexto de maior transparência, foram desenvolvidos os programas “Olho Vivo” (focado nos cidadãos, em geral, nas lideranças comunitárias e nos conselheiros de políticas públicas) e “Fortalecimento da Gestão Pública” (direcionado a agentes públicos municipais). O primeiro atingiu, até 2012, público de aproximado de 91 mil pessoas (Brasil, 2014).

Em outra frente bastante conhecida, a CGU também contribui para o aprimoramento do marco legal relacionado à gestão dos recursos públicos. Ela vem estimulando o debate e formulando projetos de lei sobre importantes temas para a agenda nacional. Para a Controladoria, a publicação da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação) representa importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Outras duas leis também caminham na mesma direção, são elas: Conflito de interesses (12.813/2013) e Responsabilização de pessoa jurídica (12.846/2013).

---

21. De acordo com levantamento realizado no *site* da CGU em 31 dez. 2013 entre os anos de 2011 e 2013 foram publicados 23 relatórios de avaliação, com destaque para os programas Bolsa Família, Segurança Pública nas Rodovias Federais e Expansão da Rede Federal de Educação.

Enfim, a experiência da CGU pode estar formando um novo modelo de controle interno e, dessa forma, fomentando a adoção de ferramentas semelhantes nos outros dois níveis de governo. Ademais, a divulgação dos trabalhos realizados pela CGU tem contribuído para ampliar a rede de controle que vem se formando, pois na medida em que a instituição se torna conhecida, mais outras instituições se interessam por conhecer e firmar parcerias com vistas ao compartilhamento de informações ou à realização de trabalhos conjuntos. Ambas as iniciativas – fomento à utilização do modelo e ampliação das parcerias – serão objeto da próxima seção deste capítulo.

#### 4 ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

O compartilhamento de informações e experiências tem se mostrado o melhor caminho para o fortalecimento mútuo dos órgãos encarregados de controlar e avaliar a gestão pública. Ainda que do ponto de vista de resultados efetivos exista um longo trecho a percorrer, as alianças firmadas revelam que o norte foi estabelecido.

A articulação tem se mostrado alavanca fundamental para diversas áreas do conhecimento. O desenvolvimento da ciência, por exemplo, deu um salto na segunda metade do século XX. A formação de redes cooperativas para desenvolver temas de investigação mais complexos favoreceu o desenvolvimento científico (Gomes, 2011).

Para obter uma maior clareza a respeito do funcionamento das instituições e a interação entre elas, é interessante caracterizar as teorias e os modelos analíticos que tratam desta matéria.

Os seres humanos buscam estabelecer parcerias e cooperações ao longo de muitas gerações e, de acordo com Haguette (2005), as explicações não se restringem aos aspectos puramente fisiológicos. A psicologia social e o interacionismo simbólico ajudam a entender os motivos que levam à cooperação.<sup>22</sup> A Escola Sociológica de Chicago e as pesquisas sobre ação coletiva e interação simbólica prevaleceram por um longo período (do final do século XIX até meados do século XX), quando eclodiram mobilizações de massa, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (movimentos pelos direitos civis, feminismo, pacifismo, ambientalismo). Gohn (2004) destaca pelo menos cinco grandes linhas teóricas de abordagem clássicas sobre os movimentos sociais e coletivos.

---

22. George Herbert Mead e Herbert Blumer são os grandes representantes destas teorias. O primeiro teve sua obra publicada postumamente a partir de sua atuação como professor na Universidade de Chicago, de 1893 a 1931. Coube ao segundo representar, com clareza, a abordagem interacionista (*Symbolic interactionism, perspective and method*, de 1937), a qual divergia das visões dominantes da psicologia e das ciências sociais que ignoravam o processo de autointeração (Haguette, 2005).

A primeira trata das ações coletivas sob a perspectiva da Escola de Chicago, que se dedicou a analisar os movimentos resultantes dos conflitos urbanos. A segunda linha teórica nasceu após a Segunda Guerra, que concebia os movimentos sociais como formas irracionais de comportamentos coletivos. A terceira etapa teve predominância na década de 1950, abarcando tanto os movimentos sociais quanto as reivindicações partidárias. Já a quarta corrente de pensamento se desenvolveu da confluência entre a Escola de Chicago e a teoria de ação social de Parsons, quando se investigou as ações coletivas, notadamente os comportamentos sociais e as mais apuradas e refinadas formas de ações coletivas. A quinta abordagem teórica é denominada de “organizacional-institucional”; o argumento desenvolvido nesta teoria rejeitava as explicações concebidas pela sociologia interacionista clássica, calcada no comportamento coletivo dos grupos sociais.

A grande inovação desta última linha teórica foi enquadrar os movimentos sociais como grupos de interesses. Olson (1996) desenvolveu a lógica da ação coletiva, descrita como o desincentivo que tende a desencorajar a ação conjunta dos indivíduos em busca de um objetivo comum. Para ele, não é verdadeira a noção de que os membros de um grupo de interesses irão agir racionalmente para atingir objetivos predeterminados. A ação coletiva só poderia ser considerada viável se fossem oferecidos os incentivos adequados e se fossem tomadas medidas para evitar o fenômeno do *free riding* (carona).

A produção teórica sobre movimentos sociais enfrenta algumas dificuldades em função da própria mobilidade do fenômeno e a sua pluralidade. Para Rosa e Mendonça (2011) torna-se difícil a utilização de uma única maneira de se estudar a ação coletiva, a “teoria tende a acompanhar esse movimento tornando-se igualmente dinâmica, indeterminada e plural” (Rosa e Mendonça, 2011, p. 645).

De todo modo, a teoria da ação coletiva vem sendo utilizada como base de análise para variados temas,<sup>23</sup> como por exemplo: o comportamento da indústria da construção durante a elaboração da legislação sobre concessões (Mancuso, 2003); o ciclo de greves diante das transições política e da estrutura produtiva e demográfica brasileira (Noronha, 2009); e o problema institucional de cooperação na trajetória de regiões metropolitanas (Santos, Fernandes e Teixeira, 2013).

---

23. Em relação ao tema “combate à corrupção”, foi possível observar que já existem estudos e análises comparativas que cuidam do tema “ação coletiva” (Dobie *et al.*, 2013; Aiolfi, 2013). O *Global Compact* da Organização das Nações Unidas (ONU) e o *International Centre for Collective Action at the Basel Institute on Governance*, localizado na Suíça, podem ser apontados como dois exemplos de organismo preocupados com a questão. Em 2014, a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil, o tema ganhará mais relevância, pois, como ocorreu em outros países, haverá ações preventivas e punitivas que exigirão maior diálogo entre os setores público e privado visando combater atos de corrupção.

Ao lado deste conjunto teórico, cabe também anotar o desenvolvimento do novo institucionalismo,<sup>24</sup> uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas.<sup>25</sup> O pressuposto básico é que as instituições afetam o comportamento de atores sociais (Andrews, 2005), bem alinhado, desse modo, aos objetivos deste trabalho no que se refere ao desenvolvimento dos órgãos de controle e seus efeitos sobre a administração pública e a sociedade de maneira geral.

Hall e Taylor (1996, *apud* Rezende, 2012) consideram que o novo institucionalismo se volta para compreender três problemas fundamentais: a gênese, o desenvolvimento e a mudança institucional. Como narrado na seção anterior, os organismos de controle nas três esferas de governo foram fundados e se desenvolveram significativamente nos últimos cinquenta anos. Certas mudanças foram incrementais e outras mais severas, como a que se observa na última década, após o desenvolvimento e consolidação do modelo denominado de “Controladoria-Geral”.<sup>26</sup>

A institucionalização pode ser definida como o “aparecimento de uma ordem estável, integrando padrões socialmente instáveis, livremente organizados ou minuciosamente definidos pelas atividades técnicas” (Furlanetto, 2008, p. 57). O mesmo autor entende que as organizações acabam moldando-se a uma determinada forma ou estrutura por entenderem ser a mais legítima no lugar e no tempo em que estão inseridas. Assim, quando uma ação ou uma forma se torna predominante, ela institucionalizou-se. O processo ocorre tanto com organizações existentes quanto com as nascentes. Neste particular, será demonstrado na sequência como o novo desenho institucional adotado pela CGU vem sendo seguido por outras instituições.<sup>27</sup>

---

24. A preocupação em entender a interação entre instituições não é nova. Furlanetto (2008) revela que, entre os teóricos pioneiros da perspectiva institucional, podem ser mencionados os economistas Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel; assim como os sociólogos Émile Durkheim e Max Weber. Contudo, na metade do século XX essa perspectiva ganha força, quando então ocorre a distinção, entre o “velho” e o “novo” institucionalismo. Philip Selznick é considerado o precursor dessa abordagem por meio dos argumentos descritos no artigo *Institutionalism old and new* (1996). Neste trabalho, o autor declara que a segregação foi desenvolvida no livro *Leadership in administration* (1957).

25. Andrews (2005) e Rezende (2012) adotam a classificação do novo institucionalismo segregado em três abordagens: o institucionalismo histórico, o sociológico (também referido como o da teoria das organizações) e o da escolha racional, sendo este último o prevalente. Esta organização está amparada na obra *Political science and the three new institutionalisms*, de Peter Hall e Rosemary Taylor de 1996. As influências teóricas do novo institucionalismo podem ser encontradas na nova economia institucional e no behaviorismo. Elinor Ostrom é considerada uma das institucionalistas mais influentes na área de políticas públicas e adota a perspectiva da escolha racional.

26. Encontra-se em tramitação Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2009, a qual prevê inscrever no texto constitucional regras sobre a organização das atividades do Sistema de Controle Interno Brasileiro (SIC) de forma similar à estrutura da CGU. O projeto prevê quatro macrofunções (auditoria, ouvidoria, controladoria e correição) exercidas por servidores organizados em carreiras específicas.

27. Furlanetto (2008) traça uma analogia entre as organizações e os seres humanos. Segundo o autor, pessoas sonham em ser parecidas com os líderes, artistas e esportistas. Da mesma maneira ocorre com as organizações, pois algo que é legitimado pela sociedade é algo que passa a ser almejado, pois pode representar menores riscos.

Rezende (2012) destaca que a teorização tradicional esteve centrada em análises que privilegiavam causas exógenas das mudanças institucionais. As principais críticas às teorias da mudança geradas pela primeira geração do novo institucionalismo histórico apontaram, então, para duas questões centrais: o problema da endogeneidade e o viés da estabilidade.<sup>28</sup>

A primeira questão decorre do excessivo poder causal conferido aos fatores considerados exógenos. A segunda configura-se pelo viés conservador contido implícita ou explicitamente nas teorias institucionalistas. A estabilidade mostra-se útil para compreender alguns fenômenos, contudo, insuficiente para processos mais complexos de mudança. Rezende (2012) assegura que a alternativa para a superação da elevada dose de exogeneidade passa pela inserção progressiva de elementos endógenos. Para tanto, recorrendo a Mahoney (2000) e Thelen (1999), o autor propõe que as “novas gerações de institucionalistas devem conferir substancial atenção a outros mecanismos, tais como incentivos, convenções, normas sociais, ou a fatores associados a interações entre agentes e instituições” (Rezende, 2012, p. 117).

Nesse sentido, a abordagem a seguir confere especial atenção à interação entre os órgãos de controle, não somente destes com outras instituições em um mesmo poder ou esfera de governo, mas também os organismos encarregados de efetuar controle sobre os gastos públicos no nível estadual e municipal. A articulação entre os mencionados órgãos, os respectivos fatores internos e externos de mudanças serão, na medida do possível, considerados na análise. Por certo, como pondera Rezende (2012), as instituições, especialmente no mundo da política, são eivadas de conflitos, tensões, desequilíbrios, choques de preferências, valores e interesses. Estas características são fundamentais para entender a análise endógena da mudança.

Outro modelo analítico vem se desenvolvendo e trata das redes de relacionamentos. Calmon e Costa (2013) destacam o caráter inovador do conceito de redes de políticas públicas, pois combina as vertentes de abordagem “analítica” e “governança”, além dos elementos próprios que envolvem políticas públicas, ciência política, economia e estudo de relações interorganizacionais.<sup>29</sup> Inova, também, porque se contrapõe à noção de que governo é algo independente e acima da sociedade.

A análise de redes de políticas públicas está associada com os problemas de ação coletiva porque, conforme Calmon e Costa (2013), o contexto no qual as políticas

---

28. Outras críticas direcionadas à teoria institucional apontam contra o excessivo viés econômico do novo institucionalismo. Furlanetto (2008) revela que Perrow (1986) entende que o institucionalismo traz embutida uma ideologia que mais serve para distorcer os problemas do que para esclarecê-los; Simon (1991) considera a teoria divorciada da realidade; e Dore (1983) afirma haver lacunas decorrentes de preconceitos etnocêntricos.

29. As duas vertentes, de acordo com os autores, são propostas por Powell e Smith-Doerr (1994). A primeira, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, conceitua redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais. A segunda vertente possui caráter multidisciplinar com nítidas influências da economia, das políticas públicas e da administração pública. A aplicação desta segunda perspectiva ocorre sob a forma da análise da governança de sistemas complexos.

estão inseridas é marcado por um conjunto de variados atores, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos. Desse modo, precisam se articular para resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação.

Atores heterogêneos e interdependentes formam redes de políticas públicas. Estes atores “atuam um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las” (Calmon e Costa, 2013, p. 13).

Considerando as três diferentes perspectivas sobre governança das políticas públicas, Calmon e Costa (2013) afirmam que não há como adaptar a percepção “*top-down*” (perspectiva tradicional que atribui ao governo federal papel preponderante) ou “*bottom-up*” (perspectiva participativa que preconiza a descentralização) ao contexto da gestão de redes.

Os autores propõem seis medidas para se alcançar um funcionamento adequado das redes. Primeiramente tratam da ativação da rede, que significa identificar e incorporar pessoas e organizações necessárias para o alcance dos objetivos. Em seguida falam em enquadramento das relações, etapa ideal para facilitar a formação de acordos, definição de arenas e procedimentos. A medida denominada de intermediação é importante porque resulta da reunião de diferentes recursos, informações, ideias e soluções que estão presentes na rede. Neste quadro, é possível haver dificuldades de comunicação e por alto risco de conflitos; logo, é preciso facilitar a criação do consenso. Em havendo conflitos, os autores terminam indicando a necessidade de se exercitar a mediação e a arbitragem.

Ação coletiva e governança de redes de relacionamento no âmbito de atuação dos órgãos de controle vêm sendo comumente denominada de articulação interinstitucional. Mesmo reconhecendo que classificar atividades seja tarefa bastante complicada, é possível perceber dois grupos distintos observando a separação dos poderes e os níveis de governo. Desse modo, este capítulo trata, na sequência, da articulação interinstitucional horizontal e vertical.

#### 4.1 Articulação horizontal

A articulação interinstitucional horizontal (ou complementar) se caracteriza pelo intercâmbio de informações entre os órgãos, cada um cumprindo suas respectivas atribuições nas diferentes etapas do processo de gestão das políticas públicas. O produto desta interação, em geral, se materializa pelo envio de informações ao órgão parceiro para adoção de providências no âmbito de suas respectivas alçadas. Os resultados desta articulação dependem, basicamente, da capacidade destes órgãos resolverem os problemas de comunicação e cooperação.

A integração entre diversos órgãos dentro da administração pública não é somente recomendável, como em diversos casos é extremamente necessária. Existem situações em que determinadas instituições não teriam razão de ser se não colaborarem para o funcionamento em ciclo. A atividade de controle interno pode ser classificada como tal. Desta maneira, na sequência, aborda-se justamente a articulação com outros órgãos, inclusive as mudanças que foram se processando com o passar dos anos.

O desenvolvimento institucional do controle interno, conforme apresentado anteriormente, acompanhou o funcionamento da máquina pública ao longo dos últimos duzentos anos, contudo, dois momentos foram mais relevantes e demarcam períodos da história recente do Brasil, são eles: a ditadura militar de 1964-1985 e a redemocratização.

Acompanhando alterações legais que precedem o Golpe Militar de 1º de abril de 1964, a atividade de controle sofre ruptura com a instituição do controle interno e redefinição do controle externo.<sup>30</sup> O controle da execução orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas, passou a ser exercido pelo controle interno de forma prévia, concomitante e subsequente.<sup>31</sup> A Constituição de 1967 consolidou as modificações no direito financeiro até então formuladas. O controle externo seria exercido com o auxílio do TCU. Já o controle interno foi incumbido de criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa. A regulamentação mostra que o arcabouço legal instituído à época disciplinava profunda relação entre o controle interno e externo.

Durante muito tempo, inclusive mesmo após a redemocratização e a nova Constituição de 1988, as atividades de controle interno se destinavam a apoiar o controle externo, notadamente a realização das auditorias anuais de contas. Durante a constituinte, houve um debate sobre o que deveria ser o controle interno. Participaram do evento o secretário do Tesouro Nacional, Andrea Calabi, e o Ministro do TCU, Alberto Hoffmann. O primeiro defendeu maior transparência na gestão e um conceito de controle interno que não se restringisse ao papel acessório que tinha de apreciação das contas. Em lado oposto, o Tribunal afirmou que controle interno deveria ser apenas para ajudar o controle externo (Garcia, 2011).

O relacionamento quase que exclusivo com o TCU se modifica a partir de 1994 com a criação da SFC. Diante do contexto da administração pública brasileira, marcado pela descentralização e pelo novo padrão de contabilidade pública, a secretaria redirecionou seu foco para os recursos transferidos aos estados e municípios. O controle interno, ao invés de auditar os recursos administrados de maneira concentrada em

30. A Lei nº 4.320/1964 e o Decreto-lei nº 200/1967 instituíram novas atribuições dos controles interno e externo. Os dois disciplinamentos tinham sido discutidos antes mesmo do início da Ditadura Militar, quando dos estudos da Comissão Amaral Peixoto (Marcelino, 1988, *apud* Costa, 2008).

31. As novas funções do controle interno geraram protestos do Tribunal. Segundo Silva (1999), em 9 de dezembro de 1966, nota enviada à imprensa dizia: "O Poder Executivo passa, portanto, a exercer as funções até então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno."

Brasília, passou a diagnosticar e monitorar a execução das políticas públicas. Tal medida propiciou maior aproximação com os gestores públicos federais, dado que no lugar de fazer o controle formal, a SFC passou a realizar o que foi inicialmente denominado de “Acompanhamento Sistemático de Programas de Governo” (atividade que mais recentemente passou a ser chamada de “Avaliação da Execução de Programas de Governo”).<sup>32</sup>

A metodologia adotada no decorrer dos primeiros anos da SFC foi essencial no momento da incorporação da secretaria pela CGU no início dos anos 2000. O surgimento da CGU representou um marco no desenvolvimento institucional do controle interno, pois o órgão passou a experimentar novas atividades até então não exploradas pelo controle como, por exemplo, mobilização social e divulgação dos trabalhos. Esse movimento gerou maior visibilidade sobre a instituição, propiciando a ampliação da rede de relacionamento.

O Programa do Sorteio revelou-se um importante instrumento que proporcionou a cooperação interinstitucional. Ele toma como base a experiência de verificação *in loco* iniciada pela SFC em meados da década anterior. A divulgação dos trabalhos do sorteio e os encaminhamentos aos outros órgãos encarregados da defesa do Estado propiciou a formação de uma rede de combate à corrupção.

A CGU conseguiu, ao longo dos onze anos de existência, reunir e intensificar os contatos com outros órgãos como nunca havia feito outro organismo do controle interno. No *site* do órgão estão disponíveis notícias que registram o histórico das ações integradas de cunho investigativo. Estes trabalhos têm duas origens. A primeira nasce dentro da própria controladoria, em decorrência das constatações oriundas das ações rotineiras. A segunda tem origem nas denúncias encaminhadas pelos cidadãos ou nas representações apresentadas por órgãos, como o DPF e o MPF. De 2003 a 2013, o DPF promoveu centenas de operações, muitas das quais envolvendo o uso de recursos públicos federais. Deste conjunto, a CGU participou de mais de 130 operações, sendo que a contribuição da Controladoria vem ocorrendo antes, durante ou depois das operações.<sup>33</sup>

Essa nova vertente da atuação do controle interno, combinada com o avanço sobre a avaliação de programas na segunda metade da década de 1990, representou de vez a superação do estigma de órgão auxiliar do controle externo. Contudo, a mudança ainda não atingiu outro grupo de órgãos que também podem ser importantes parceiros na luta pela eficiência do gasto público.

---

32. Em Balbe (2013a) estão apresentados trinta trabalhos que provocaram impactos positivos sobre a gestão pública federal (1998-2009). A título de ilustração cabe mencionar: arrecadação do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (Seguro DPVAT), conforme Decreto nº 2.867 (1998); fiscalizações sobre o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor, 1999); o trabalho da SFC sobre a erradicação do *Aedes aegypti*, responsável pela transmissão da dengue (2001); atuação da secretaria sobre os pagamentos de benefícios da Previdência Social (2009); e o trabalho do controle interno no aprimoramento do programa Bolsa Família (2009).

33. A CGU, em agosto de 2003, solicitou ajuda ao DPF em função de terem sido registradas ameaças aos fiscais desta em Taperoá-BA e Abel Figueiredo-PA (vide notícia *CGU terá apoio da Polícia Federal nas fiscalizações*. Publicada em 1º de agosto de 2003. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>). A título de exemplo podem ser mencionadas algumas das operações de maior repercussão na mídia: Sanguessuga, em 2006; Navalha, em 2007; João de Barro, em 2008; Saúde, em 2011; Esopo, em 2013.

Conforme anteriormente tratado, o controle é uma função de um ciclo mais amplo. Dentro do Poder Executivo Federal diversas instituições constituem o que se convencionou chamar de “ciclo de gestão das políticas públicas federais” brasileiras. Cardoso Jr. e Matos (2011) descrevem o que pensam 21 dirigentes do alto escalão do governo federal sobre o mencionado ciclo.<sup>34</sup>

Quando questionados sobre o significado prático do “ciclo de gestão”, os dirigentes sinalizaram que existe um circuito ou um ciclo de funções sem, no entanto, dizer que tais atividades e processos tenham sido institucionalizados. Já sobre as carreiras e integração do ciclo, os entrevistados mostraram divergências quanto à seleção, à qualificação e à composição da força de trabalho, pois as opiniões são diferentes sobre quais funções pertencem ou deveriam pertencer ao ciclo (Cardoso Jr. e Matos, 2011).

Os autores assinalam três conjuntos de desafios para a eficiência do referido ciclo, entre os quais, o de aperfeiçoar os mecanismos institucionais-legais no espectro amplo da gestão e da execução das diversas políticas públicas. De fato, por mais que sejam nítidos os avanços desde a década de 1980, notadamente no amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro ainda persistem lacunas que precisam de preenchimento.

A atividade desenvolvida no âmbito do controle denominada de “Avaliação da Execução de Programas de Governo”<sup>35</sup> pode ser um mecanismo institucional capaz de contribuir para o desenvolvimento do ciclo de gestão.<sup>36</sup> Esta avaliação pode ser classificada como um tipo de auditoria de desempenho, semelhante ao que se faz em outros países. Desde 2011 até o início de 2014, a CGU já publicou 25 relatórios de avaliação sobre um conjunto amplo de programas de governo.

O material está disponível no *site* do órgão após um longo percurso que tem início no planejamento, na execução e no monitoramento das ações de controle espalhadas por todo o território nacional. Atualmente a CGU conta com aproximadamente 2.300 servidores, sendo que 1 mil trabalham nas 26 unidades regionais e se deslocam constantemente para o interior dos estados para a realização das verificações *in loco*. Este espalhamento territorial e a capacidade de recolher, analisar e consolidar informações sobre a execução de importantes políticas nacionais é um grande diferencial do trabalho da Controladoria.

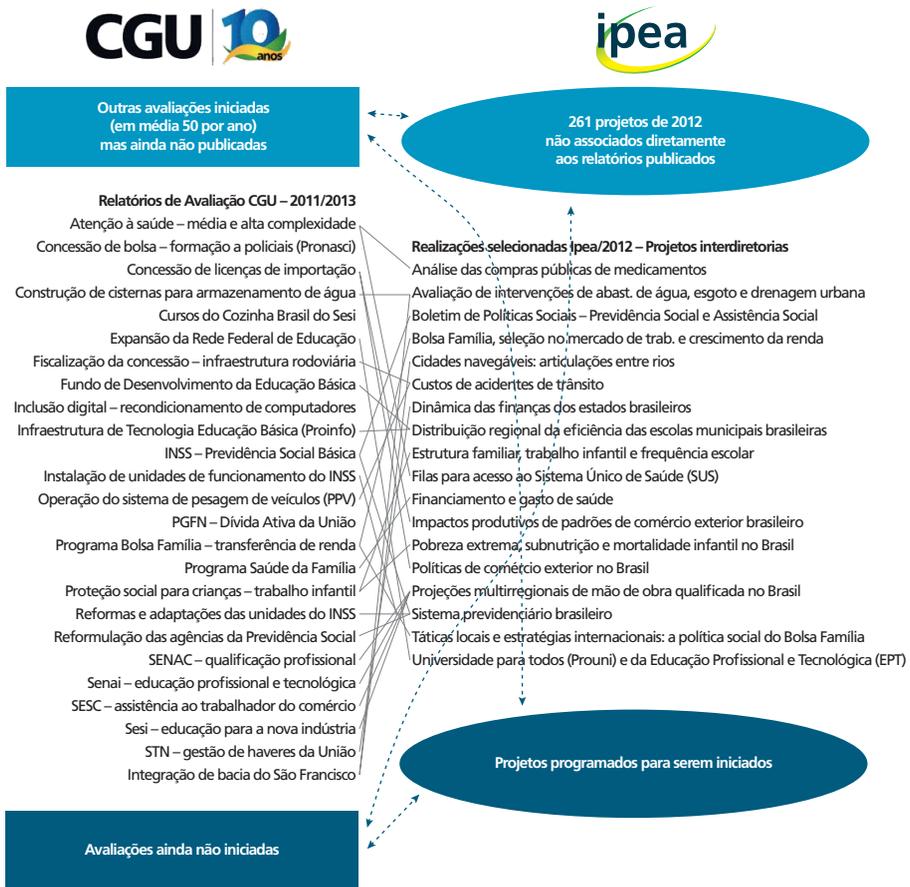
34. Os entrevistados pertenciam aos seguintes órgãos: i) Presidência da República: SAM e Casa Civil; ii) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): SPI, SOF, Seges, SRH, ENAP e Secretaria Executiva; iii) do Ministério da Fazenda: STN, SPE e Secretaria Executiva; iv) da Secretaria de Assuntos Estratégicos: SAE e Ipea; v) da Controladoria-Geral da União: CGU e SFC; e vi) outros: CONSAD, MEC, MDS.

35. Conforme anotado no *site* da CGU, a metodologia utilizada visa a avaliar o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento. O trabalho se inicia com as fases de mapeamento, hierarquização e priorização das políticas públicas. Para cada ação governamental priorizada, desenvolve-se estudo acerca de suas formas de execução e definem-se as questões estratégicas que serão respondidas ao longo da avaliação. Após o detalhamento da estratégia de avaliação, as verificações *in loco* são realizadas, e ocorrem a consolidação e a análise das verificações, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas. Por fim, inicia-se o ciclo de monitoramento das providências adotadas, que culmina com a publicação dos relatórios.

36. Registre-se que o autor participou de diversas reuniões para organização do “ciclo de gestão” no período de 2007 a 2009, porém não houve avanços vislumbrados neste trabalho ora apresentado, talvez, por conta de, na época, a Avaliação da Execução de Programas de Governo ainda não estar plenamente desenvolvida.

Na fase de monitoramento, quase no encerramento do ciclo, as equipes da CGU se reúnem com os gestores federais para discutir as medidas necessárias para solucionar os problemas, momento que também poderiam estar presentes alguns dos outros órgãos que compõem o ciclo, como por exemplo, os servidores do Ipea, especialistas naquela matéria.<sup>37</sup> Sem prejuízo de participarem em outras fases, esta parece ser a oportunidade de outros atores se envolverem no processo.

FIGURA 1  
Correlação entre as atividades da CGU e do Ipea



Fonte: CGU e Relatório de Gestão do Ipea (2012).  
Elaboração do autor.

37. O Decreto nº 7.142/2010 prevê que o Ipea tem por finalidades promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, assim como dar apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, na formulação e no acompanhamento de políticas públicas.

A figura 1 mostra, a partir de levantamento junto à CGU e ao Ipea, que existe razoável relacionamento entre as atividades desenvolvidas nos dois órgãos, o que pode viabilizar a integração anteriormente mencionada. Ao se comparar os 25 relatórios de avaliação de programas da CGU publicados nos anos 2011/2013 com os 279 projetos desenvolvidos pelos servidores do Ipea constata-se que os assuntos objetos de avaliação do controle têm correlação com pelo menos dezoito projetos do Ipea. Esse número pode ser ainda mais elevado se for considerado que, anualmente, a CGU inicia, em média, cinquenta avaliações de programas de governo, além de cerca de quinhentas avaliações da gestão de órgãos federais que também poderiam permitir algum grau de interação. Há casos em que o grau de associação se eleva porque existe mais de um relatório da Controladoria que pode ser de interesse de determinado grupo de pesquisa no instituto, entre os quais se destacam: Fiscalização da Concessão – infraestrutura rodoviária e operação do sistema de pesagem de veículos (Posto de Pesagem de Veículos – PPV), com o grupo que estuda os “custos de acidentes de trânsito”.

Ilustrativamente, cabe detalhar a avaliação sobre o programa Bolsa Família, publicada em outubro de 2012. O trabalho guarda correlação com pelo menos quatro projetos desenvolvidos no Ipea em 2012 (Bolsa Família, seleção no mercado de trabalho e crescimento da renda dos mais pobres; estrutura familiar, trabalho infantil e frequência escolar: um estudo para o Brasil; pobreza extrema, subnutrição e mortalidade infantil no Brasil; táticas locais e estratégias internacionais: a política social do Bolsa Família). O relatório da CGU traz conclusões sobre a avaliação de uma das iniciativas mais relevantes do governo federal nos últimos tempos. Foram fiscalizados quatrocentos municípios em todo o Brasil, nos quais foram visitadas cerca de onze mil famílias, além de visitas a mais de 2.900 escolas.

No relatório, estão anotados os problemas relativos à atualização do cadastro, à existência de ações complementares e às condicionalidades. No entanto, como se trata de um documento “bilateral”, o relatório traz, também, as medidas adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) após as recomendações de melhoria apresentadas pela CGU. Estão registradas diversas medidas como, por exemplo, o aprimoramento do Sistema CadÚnico e o cancelamento do Bolsa Família de 664 mil beneficiários que recebiam indevidamente. A CGU calcula que quantidade idêntica de famílias foram incluídas na sequência sem o necessário aporte financeiro no valor de R\$ 73 milhões.<sup>38</sup>

A participação em rede de técnicos da CGU e do Ipea poderia alavancar iniciativas ainda mais relevantes. O aproveitamento das *expertises* dos dois órgãos não pode ser desprezado. Do lado do controle haveria a contribuição de quem

---

38. Este é um exemplo de benefício financeiro, indicador de resultado utilizado na gestão do órgão de controle. A metodologia foi estabelecida pela Portaria CGU 2.379, de 31 de outubro de 2012.

estudou o programa e foi a campo recolher dados primários. Já do lado do instituto, a discussão dos resultados recolhidos com o rigor teórico e conceitual viria a permitir compreender melhor os fenômenos sociais, econômicos e políticos.

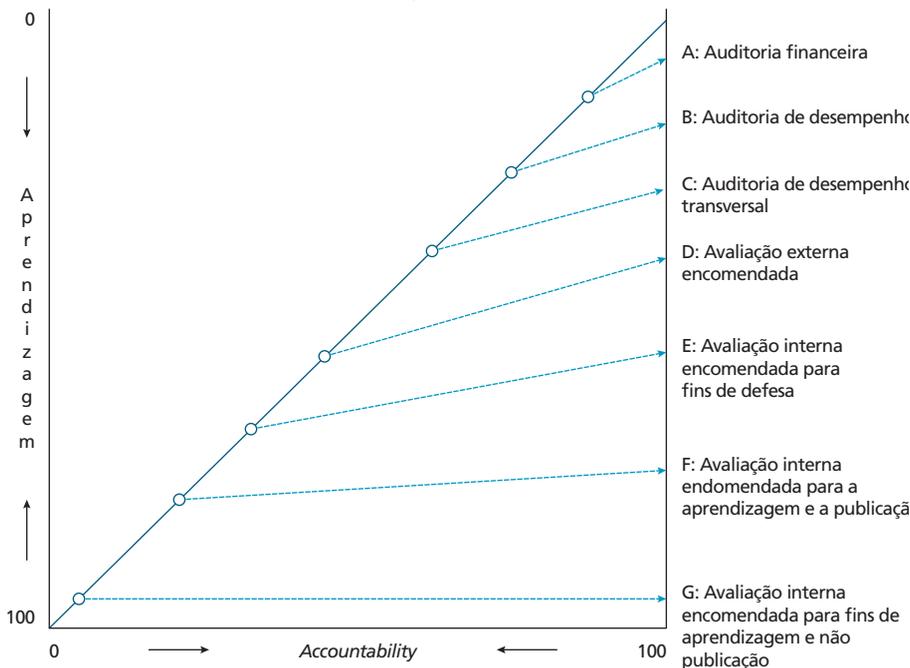
A montagem de uma rede de relacionamentos com o propósito de avaliar programas foi objeto de trabalho recente em que se discutiu como os órgãos de auditoria de desempenho e de avaliação podem, juntos, aprimorar a administração pública (Balbe, 2013b). O estudo comparado ouviu oito especialistas, sendo cinco brasileiros (três auditores e dois avaliadores) e três americanos (dois avaliadores e um auditor). Ambas as áreas – auditoria e avaliação – evoluíram recentemente e compartilham diversos instrumentos, abordagens e alguns resultados. No entanto, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos não se observa uma efetiva integração entre os dois organismos responsáveis pelas mencionadas atividades.

Então, as grandes questões são: por que e como essas áreas podem compartilhar informações para se obter mais e melhores resultados. Primeiramente, o estudo constatou que os entrevistados admitiram que não existe interação entre as duas metodologias. A questão colocada na sequência foi “qual a razão da falta de interação?”. Entre as respostas obtidas, foi possível segregar conforme a área de atuação. Os auditores disseram que o problema reside na falta de arcabouço legal e de falta de tempo. Já os avaliadores apontaram que as auditorias têm um forte viés legal e investigativo, de maneira que as constatações não tocam nas questões principais (Balbe, 2013b).

De fato, as atividades são distintas, porém, há razões para acreditar que a integração pode permitir não somente o conhecimento mútuo, como também a otimização de esforços e a superação dos desafios. Bemelmans-Vidéc e Lonsdale (2007) apresentam um modelo que combina dois importantes efeitos decorrentes das atividades. A aprendizagem organizacional é o grande resultado das avaliações e o *accountability* é o principal impacto decorrente das auditorias. O gráfico 1 mostra que estes efeitos têm origens invertidas, logo, parece que o caminho a ser seguido será a ampliação da capacidade de cada um dos órgãos em produzir os dois efeitos simultaneamente, ainda que respeitadas as tradições de cada uma das disciplinas. O quadro demonstra também que, quando se fala em auditoria e avaliação, existe um conjunto de atividades, cada uma delas com características distintas.

No Brasil, a CGU realiza tanto as auditorias tradicionais, com recorte financeiro, como as auditorias de desempenho, representadas no quadro anterior pelas letras A, B e C. Já as avaliações são realizadas tanto pelos próprios gestores responsáveis pela política, como por órgãos especializados como o Ipea e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) – representadas pelas letras C a G.

GRÁFICO 1  
Efeitos das auditorias e das avaliações



Fonte: Bemelmans-Videc e Lonsdale (2007, p. 13).  
Elaboração do autor.

Ficou demonstrado que a articulação interinstitucional vem se desenvolvendo no âmbito da atividade de controle com resultados positivos, notadamente no que diz respeito ao apoio ao controle externo e nas ações de combate à corrupção. No entanto, especificamente em relação à integração entre os órgãos que compõem o ciclo da gestão, observa-se que ainda são necessários esforços para viabilizar a superação dos problemas de coordenação, cooperação e comunicação.

#### 4.2 Articulação vertical

O segundo grupo refere-se à articulação interinstitucional vertical (ou procedimental), que ocorre entre órgãos de mesma natureza ou similar em diferentes níveis de governo. O compartilhamento de informações e experiências visa fomentar o desenvolvimento mútuo por meio de parcerias, treinamentos e até trabalhos conjuntos.

A articulação vertical tem, então, na relação entre os entes da Federação, a questão central. Como a estrutura federativa brasileira tem passado por intensas modificações ao longo dos últimos cinquenta anos, torna-se essencial compreender essa dinâmica antes de explorar este tipo de cooperação entre os órgãos de controle nos diversos níveis de governo.

Etimologicamente, a palavra federalismo vem do latim *faedus*, que significa pacto, contrato. Abrucio (2005) anota duas condições básicas para o surgimento da Federação. A primeira é a existência de heterogeneidade que divide a nação, e a segunda refere-se ao discurso e a prática da unidade na diversidade. A Constituição escrita é o principal contrato do pacto político-territorial.

Com o fim da Ditadura Militar, um novo federalismo surgiu no Brasil. O movimento se deveu à união entre

forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente (Abrucio, 2005, p. 46).

Com o objetivo de reforçar os governos subnacionais, a Federação tornou-se cláusula pétreia da Constituição de 1988, prevista no Artigo 60, parágrafo 4º. Outra peculiaridade da Carta Magma foi a transformação dos municípios em entes federativos, ou seja, com mesmo *status* jurídico.

O desenvolvimento desse novo federalismo encontrou obstáculos, especialmente junto aos municípios. Estes, a despeito de possuírem características em comum, têm também uma enorme desigualdade entre si. Como anota Abrucio (2005), pelo menos duas destas características contribuíram e ainda dificultam o funcionamento do sistema federativo: municipalismo autárquico e metropolização. A primeira é a dificuldade dos municípios se consorciarem, de modo a atacarem os problemas comuns dentro das meso e microrregiões nos seus respectivos estados. No lugar de uma visão cooperativa, existe a predominância de jogos entre os municípios na luta por recursos originários de outros níveis de governo, ou mesmo a corrida predatória por investimentos privados.

Já o fenômeno da metropolização é marcado pelo crescimento das áreas metropolitanas, não apenas no que se refere ao número de pessoas, mas também aos problemas sociais advindos da aglomeração. De acordo com Abrucio (2005), a Constituição não favoreceu o equacionamento da questão, pelo contrário, incentivou a criação de pequenas cidades. Este processo pouco contribuiu para a gestão compartilhada do território diante do quadro repleto de desafios nos grandes centros urbanos.

Após o regime centralizador e autoritário, o jogo federativo passou a depender mais de negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder. Abrucio (2005) observa que no governo Fernando Henrique (1995-2002) foram desenvolvidos mecanismos que favoreceram a construção de um modelo mais adequado de Federação. Entre outros aspectos, podem ser destacados: o fim da hiperinflação com o Plano Real, a descentralização e reformulação do Estado, o incentivo ao controle social e o desenvolvimento de políticas sociais baseadas em metas.

Por outro lado, o modelo federativo adotado no período 1995-2002 também teve questões não equacionadas, algumas das quais foram superadas nos governos posteriores e outras ainda se encontram em aberto. Entre o que foi conquistado no governo Lula (2003-2010), destacam-se: redesenho e consolidação da política de saneamento e mobilidade urbana (Ministério das Cidades); desenvolvimento regional (Ministério da Integração); e concentração das políticas de distribuição de rendas.

A questão tributária, a institucionalização de fóruns intergovernamentais e os mecanismos de avaliação das políticas públicas (ainda que avanços tenham sido observados na área de educação) são pontos que carecem de desenvolvimento. No plano dos tributos, Abrucio (2005) entende que o país necessita de mudanças no sistema, principalmente na lógica da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Pondera, também, que foram insuficientes os auxílios para a reformulação e a criação de capacidade administrativa de estados e municípios.

Diante desse diagnóstico, qual a importância dos órgãos de controle e, sobretudo, de que forma a interação entre organismos nas diferentes esferas de governo pode auxiliar a superação dos problemas remanescentes do federalismo e a boa gestão dos recursos públicos?

Como se observa na descrição histórica dos órgãos de controle ocorre, em meados da década de 1960, a fundação do Sistema de Controle Interno no nível federal; no entanto, somente após a atual Constituição o organismo responsável pelo controle interno se institucionaliza e passa a exercer seu papel mais efetivamente. Uma pequena parte dos órgãos estaduais e das capitais teve trajetória semelhante. No entanto, a maioria desses organismos ainda carece de desenvolvimento, o que começou a mudar a partir de 2003. Atualmente existem dezesseis controladorias estaduais, sendo que oito foram fundadas ou passaram a ser denominadas assim a partir de 2003. No nível municipal, dezesseis têm esta nomenclatura; do mesmo modo, das seis instituídas após a data, três são designadas controladorias.

Cabe mencionar, também, a relevância da criação do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (Conaci). O organismo tem como propósito principal promover a necessária integração entre todos os órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos atuantes no Brasil. O histórico dele mostra que sua criação ocorreu com a realização do I Fórum Nacional, em 2004. Na sequência, foram definidos as diretrizes gerais (2010), o planejamento estratégico (2012) e o acolhimento de novos membros em 2013.

Os contatos entre a CGU e os órgãos estaduais e municipais vinham sendo esporádicos, contudo, com o convite para que o órgão federal passasse a integrar o Conselho, a aproximação se efetivou e viabilizou o desenvolvimento de parcerias

mais consistentes. Ademais, a própria atuação da CGU, reconhecida como uma instituição com alta capacidade e autonomia (Bersch, Praça e Taylor, 2013) e ações efetivas no combate à corrupção,<sup>39</sup> constitui-se em si um parâmetro a ser seguido, pois representa um modelo sujeito a menores riscos.

Em 2013, ocorreram quatro eventos em que a CGU se fez presente no fórum de discussão dos órgãos estaduais e municipais. Na Sexta Reunião Técnica, realizada em março de 2013, em Maceió, os tópicos que mais geraram interesse dos participantes foram o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e a realização de reuniões conjuntas de soluções, etapa posterior ao trabalho de campo em que são discutidos o alcance e a viabilidade das recomendações.

Na Sétima Reunião Técnica, evento realizado em julho na capital capixaba, o secretário federal de Controle Interno da CGU expôs a metodologia da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e as perspectivas de integração com os controles internos estaduais. Foram apresentados detalhes, também, do Programa Brasil Transparente, mecanismo por meio do qual a CGU auxilia os estados e os municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.

As reuniões realizadas em 2013 marcaram, também, a adesão da CGU ao conselho, revelando o compromisso do órgão federal com a articulação intergovernamental. Em 2013, ocorreram, ainda, o IX Encontro Nacional do Conaci (em Belém-PA) e a Oitava Reunião Técnica (Porto Alegre-RS). No encontro foi apresentado o estágio de desenvolvimento do trabalho integrado envolvendo a CGU.

Em setembro de 2013, a CGU organizou treinamento para vinte servidores das Controladorias Estaduais do Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Rio de Janeiro e Sergipe e as Municipais de Vitória e Rio de Janeiro. No evento, realizado em Brasília, o órgão federal compartilhou sua iniciativa para avaliação do funcionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) em todo o Brasil. Foram apresentados os processos do planejamento, da execução e do monitoramento das ações de controle. Nos meses subsequentes, foram realizados dois trabalhos de caráter piloto na capital federal e na capital sergipana.

Outro elemento de integração entre os órgãos de controle interno tem sido a operacionalização de leis recentemente sancionadas. A implementação da Lei nº 12.527/2011, por exemplo, tem contado com a colaboração da

---

39. Conforme notícia publicada no site da CGU em 14/09/2009, pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) da UFMG, em parceria com o Instituto Vox Populi, apontou que 75% dos brasileiros reconhecem que o crescimento neste governo não foi da corrupção, mas "da apuração dos casos de corrupção, que ficavam escondidos". Em relação à efetividade das ações empreendidas no combate à corrupção, dois órgãos tiveram suas ações consideradas pelos entrevistados: Polícia Federal (84% das opiniões) e CGU (77%).

Controladoria, notadamente do Programa Brasil Transparente.<sup>40</sup> Por meio de ações e capacitação e a disponibilização de material de apoio, a CGU vem auxiliando o aumento da transparência dos gastos públicos no país.

Outra iniciativa é a regulamentação da Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a administração pública. A lei amplia a capacidade desta no combate à corrupção pois, anteriormente, não havia como punir a empresa corruptora. Com a nova lei será possível, inclusive, alcançar o patrimônio de entidades privadas (até 20% do faturamento no ano anterior ou até R\$ 60 milhões). Por outro lado, a lei prevê que empresas poderão ter penas minimizadas se vierem a adotar programas de combate à corrupção. Então, a regulamentação e a implementação em cada estado não prescindem de intensa articulação e troca de experiência.

A narrativa apresentada descreve diversas medidas adotadas de compartilhamento de informações e cooperação entre os organismos de controle nas diversas esferas de governo. Como em todos os níveis as instituições pertencem ao mundo da política, desta maneira sujeitas a conflitos, tensões, valores e interesses, a coordenação e indução da política de controle interno precisa se desenvolver com cautela, de modo a evitar a “verticalização”, pois significaria quebrar princípios básicos do federalismo, tais como autonomia, pluralismo e controles mútuos.

A disseminação das técnicas e de boas práticas adotadas pelo órgão de controle no nível federal pode ser útil não somente ao desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pela mesma matéria no nível estadual e municipal, mas também poderá gerar efeitos multiplicadores para o funcionamento da máquina pública nestes entes. Como a história do órgão de controle federal nos últimos vinte anos mostra os avanços metodológicos e os impactos sobre a administração pública (Balbe, 2013a), o aproveitamento dessa abordagem federal, bem como a utilização do conhecimento local, auxiliará a superação dos desafios existentes nas diversas áreas de atuação dos órgãos estaduais e municipais.

Enfim, incentivos positivos parecem ser superiores aos negativos para a integração dos órgãos de controle, que poderiam vir a se transformar no Sistema Nacional de Controle Interno. Para tanto, os problemas envolvendo a ação coletiva precisam ser previstos e minimizados. A solução passa pelo exercício e, conseqüente, pela aprendizagem quanto a como operar eficientemente as tarefas de coordenação, cooperação e comunicação.

---

40. A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na Constituição Federal e em diversos normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/00 –, a Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/09 –, e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/11. Em novembro de 2004, a CGU lançou o Portal da Transparência, sítio eletrônico por meio do qual qualquer cidadão pode acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. A iniciativa tem sido utilizada como parâmetro para o desenvolvimento de diversos sites nos estados e municípios.

## 5 VISÃO PROSPECTIVA

Na seção anterior ficou demonstrado que a articulação interinstitucional existe e pode ser ampliada. Para que isto ocorra são necessárias medidas de caráter geral e específico, cada qual no nível e no momento adequado. São estas questões que serão abordadas na sequência como forma, ainda que não prescritiva, de superar os desafios impostos aos dirigentes e servidores que trabalham no controle interno.

Os desincentivos existem e estão previstos na teoria da ação coletiva, logo as instituições envolvidas com a articulação interinstitucional precisam estar atentas para superar os problemas de cooperação entre as partes. Mesmo as atividades em que já estão consolidadas as parcerias, ações de coordenação, como avaliações periódicas; de cooperação, como compartilhamento mútuo de informações; e de comunicação, como intensificação do diálogo, são necessariamente importantes.

Rivalidades políticas, contradições de projetos e baixo envolvimento são riscos inerentes que um projeto de integração corre. A solução passa por planejar ações preventivas e contingenciais para o caso de estes problemas ocorrerem. Antecipadamente podem ser pensadas medidas capazes de esclarecer, para os parceiros, quais são os objetivos e os limites existentes no desenho inicial do projeto. Em embates políticos, por exemplo, que podem ser mais frequentes na articulação, os estados e os municípios serão prejudicados se os ganhos almejados não forem afetados por intromissões na autonomia de cada ente federado.

No estudo sobre a formação de arranjos metropolitanos, Santos, Fernandes e Teixeira (2013) assinalam que a capital é a instituição que mais perde com a organização da Região Metropolitana (RM), pois dispensa mais recursos nos fundos e consórcios do que a nova organização, e passa a constituir junto com os municípios médios e pequenos. Logo, são necessários mecanismos de incentivos institucionais que demonstrem as vantagens que a ação coletiva pode trazer.

A articulação interinstitucional no campo de atuação dos órgãos de controle, do mesmo modo, exige reflexão sobre quais seriam as vantagens de ampliar o que já existe e fomentar o que ainda está se desenvolvendo. Como asseguram Calmon e Costa (2013), para se alcançar um funcionamento adequado das redes será necessário avaliar seu estágio de desenvolvimento. Isto porque, se já houver consenso sobre os objetivos, a atuação dos seus membros tende a ser mais efetiva do que um grupo em que as definições centrais ainda estão sendo discutidas.

A rede de articulação horizontal que, por muito tempo teve ações de cooperação quase que exclusivas com o Tribunal de Contas, recebeu novos parceiros no período mais recente e está atingindo resultados positivos. A explicação se deve ao fato dos objetivos estarem claramente definidos. O que une a CGU, o MPF e o DPF em diversos trabalhos conjuntos é a reunião de competências complementares para

combater a corrupção e a sensação de impunidade. Essa rede já superou, também, a segunda fase de firmatura de acordos, arenas e procedimentos. Nada que não mereça revisões, até porque conflitos surgem a qualquer momento e, dessa forma, exigem avaliação constante e capacidade de superá-los por meio de mediação e arbitragem.

Quanto à articulação no âmbito do ciclo de gestão, não há consenso a respeito dos objetivos e dos papéis de cada membro. A articulação entre os órgãos ainda carece de institucionalização, que poderá ser solucionada por meio do estabelecimento de um marco regulatório. Antes, porém, são necessárias medidas de ampliação da comunicação entre os órgãos. A realização rotineira de reuniões, ou mesmo de seminários de divulgação dos trabalhos, poderia facilitar os diálogos e o processo de fortalecimento de uma rede de integração.

Quanto à articulação interinstitucional vertical com os órgãos estaduais e municipais, esta ainda se encontra em estágio inicial de desenvolvimento. A ativação da rede não foi um problema, visto que os objetivos são comuns e, em parte, já previamente estabelecidos em normativos. Bastou a abertura do diálogo para que houvesse candidatos a participar de treinamentos, trabalhos conjuntos e disseminação de experiências. A pauta de possibilidades de integração é bastante grande, no entanto, a governança desta rede precisa estar atenta não apenas à capacidade dos membros de transmitirem informações dentro do grupo, mas sobretudo à busca e à obtenção das soluções para os problemas enfrentados pela coletividade. A sustentação dessa iniciativa dependerá do grau de atingimento dos resultados fixados no decorrer dos primeiros anos.

Enfim, pelo que ficou demonstrado, a função controle interno possui grande capacidade de articulação e coordenação institucional. A atuação da CGU vem despertando interesse na montagem de parcerias na Administração Pública Federal, mas também vem amealhando aliados nos outros níveis de governo. O principal desafio para o órgão é assumir novos compromissos sem se descuidar do que já foi construído e largamente disseminado em seus relatórios, treinamentos, seminários e outros instrumentos de divulgação institucional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

AIOLFI, G. **Mitigating the risks of corruption through collective action**. The International Centre for Collective Action (ICCA), 2013. Disponível em: <<http://www.collective-action.com/>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

ALENCAR, J. D. **Bandeira contra a corrupção & suas irmãs siamesas**. Brasília: LGE, 2000.

ALENCAR, K. Dilma aceita convite de Lula para substituir José Dirceu. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2005. Disponível em: <<http://search.folha.com.br>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 48(2): 271-299, 2005.

BALBE, R. S. **Controle interno voltado para resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013a.

\_\_\_\_\_. **How performance audit and program evaluation together can improve the public administration**. Trabalho de final de curso apresentado ao Programa Minerva da Universidade George Washington. Washington, 2013b.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a analysis of organizational strategies in the OCDE. **Governance**, v. 10, n. 3, 1997.

BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; LONSDALE, J. Making Accountability Work. *In*: BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; LONSDALE, J.; PERRIN B. **Making accountability work**. New Jersey, NY: Transaction Publishers, 2007. p. 2-10.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; MATTHEW, M. T. **State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil**. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference. Washington, may 29-june 1, 2013.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 9. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Dez anos de ações e resultados**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/10anos/index.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/FUNDAF, 2006.

CALMON, P. C.; DU PIN E COSTA, A. T. M. **Redes e governança das políticas públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – UnB, 2013. (Texto para Discussão).

CARDOSO JR., J. C.; DE MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexo preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 419-485

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONG. São Paulo: Atlas, 2008.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CODATO, A. Estado militar, política econômica e representação de interesses: dificuldades da transição democrática do Brasil nos anos 80. **Espacio Abierto**, v. 12, n. 4, 2003.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, 2008.

COSTA, F. L.; LANDIM, M. C. Gestão pública nos governos subnacionais do Brasil: avanços, omissões e perspectivas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA O DESENVOLVIMIENTO. **Anais...** Santo Domingo: República Dominicana, 2007.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: an approach to reform. **International Review of Public Administration**, v. 8, n. 1, 2003.

DOBIE, K. *et al.* **Business fighting corruption: experiences from Africa**. *In*: THE GLOBAL COMPACT REGIONAL LEARNING FORUM. New York, 2013.

FERRAZ, C.; FINAN, F. **Exposing corrupt politicians**: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral. 2006. Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp2836.pdf>>.

FERREIRA, A. **Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos**: um marco institucional na história econômica do Brasil. Brasília: STN, 2006.

FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. *In*: ABREU, M. P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana – 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. **Revista de Sociologia e Política**, 16 (Supl.), p. 55-67, 2008.

FURUBO, J. E. Performance auditing: audit or misnomer? *In*: WILKINS, P.; LING, T.; LONSDALE, J. **Performance auditing**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 22-50.

GARCIA, L. M. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. Tese (pós-Graduação e pesquisa em Administração) – Centro de pós-Graduação em Administração (CEPEAD), Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2011.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2004.

GOMES, D. B. B. A.; ROCHA NETO, I. Avaliação de progresso do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica: novas fronteiras e oportunidades de formação de redes cooperativas nas áreas estratégicas e tecnologias portadoras de futuro. **Revista Brasileira de Educação**, 16(48): 717-743, 2011.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2005.

HOOD, C. **Beyond the public bureaucracy state?** Public administration in the 1990s. London: LSE, 1990.

LEITE, A. A. B. **Descentralização, responsabilização e (des)controle**: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LONSDALE, J.; WILKINS, P.; LING, T. **Performance auditing**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 175-208.

MANCUSO, W. P. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Revista de Cultura e Política**, (58): 61-87, 2003.

MARTINS, R. S. **Modernização do sistema de controle interno no Brasil**: a importância do controle concomitante. Dissertação (Mestrado em Administração) – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 1997.

MEDEIROS, A. *et al.* **Gestão pública por resultados**: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. 2008. Disponível em: <[http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos\\_2008/17.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/17.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2009.

MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, M. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF**: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. 2004. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

NORONHA, E. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Revista de Cultura e Política**, (76): 119-168, 2009.

OLIVEIRA, F. **Bandeira Contra a Corrupção & suas Irmãs Siamesas**. Carta publicada na separata do livro em José Daniel de Alencar, 2000. Brasília: LGE, 2001.

OLIVIERI, C. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas no Brasil. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2008.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1996.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETER, M. G.; MACHADO, M. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PETERS, G. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. **West European Politics**, v. 20, n. 4, 1997.

POLLITT, C. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...** Madrid, 2004.

POLLITT, C. *et al.* **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

POWER, M. The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E. *et al.* **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: University Press, 2005.

REZENDE, F. da C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 27(78): 113-130, 2012.

RIBEIRO, B. B. **Subsídios metodológicos para aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa família**. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, S. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: Enap, 1997.

ROCHA, G. Yeda defende gestão no RS e ataca críticos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2009. Disponível em: <<http://search.folha.com.br>>.

ROSA, A. R.; MENDONÇA, P. Movimentos sociais e análise organizacional: explorando possibilidades a partir da teoria de frames e a de oportunidades políticas. **Organizações & Sociedade**, 18(59): 643-660, 2011.

SANTOS, F.; FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C. As regiões metropolitanas no Brasil e o problema institucional de cooperação: a trajetória das regiões metropolitanas de Natal e Aracaju. **Cadernos EBAPE.BR**, 11(3): 368-382, 2013.

SIQUEIRA, A. Gestão sem choque. **Carta Capital**, 538. ed. 25 mar. 2009.

SPINELLI, M. V. C. **Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado) – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

VIEGAS, W. **Controle administrativo e controle social: analogias, contrastes e paralogismos**. Brasília: UnB, 1996. Mimeografado.

VIEIRA, F. S. Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 24, n. 2, 2008.



## **CONTROLE SOCIAL E TRANSVERSALIDADES: SINAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO**

Daniel Pitangueira de Avelino<sup>1</sup>  
José Carlos dos Santos<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal (CF) de 1988, como parte significativa do arcabouço institucional brasileiro, aprovou legislação de reformas constitucionais e o instrumento dos Planos Plurianuais (PPAs) que se constituem no principal mecanismo formal-legal de planejamento governamental para médio prazo no país, aplicável a todos os três âmbitos da federação.

Consolidado como instrumento de planejamento governamental, sobretudo ao nível federal, o que se pode afirmar sobre a efetividade da participação social durante as etapas de planejamento ao longo dos 25 anos de vigência de nosso quadro constitucional? Avançaram a compreensão e a intervenção sobre políticas com participação? Existem aprendizagens institucionais consolidadas, alguma irrigação metodológica e, se presentes, elas fertilizam inteligência decisória sobre políticas públicas?

Respostas a tais perguntas devem partir do reconhecimento de que o Brasil dispõe de um conjunto de estruturas participativas que estimula a interação entre Estado e sociedade em diversos níveis e fases das políticas públicas. Entre outras dimensões mais recentes, estão conferências nacionais, ouvidorias públicas, audiências públicas etc., conselhos gestores de políticas, órgãos colegiados permanentes com participação de representantes governamentais e não governamentais, que são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na administração pública brasileira em nível federal.

No âmbito dos conselhos, destaca-se neste capítulo a experiência do recém-criado Fórum Interconselhos, como espaço potencial de participação social na elaboração e monitoramento dos PPAs, com destaque para algumas das iniciativas

---

1. Diretor substituto de Participação Social na Secretaria-Geral (SG) da Presidência da República (PR).

2. Assessor na Presidência da República (PR).

em curso no âmbito do atual PPA 2012-2015. Trata-se de um tipo de tecnologia intelectual de natureza socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal e institui a prática da participação entre seus inúmeros participantes.

Essa prática apresenta uma forte característica de acompanhamento contínuo da execução orçamentária, deslocando o momento de maior intensidade participativa das fases de debate prévio à aprovação das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), para a execução propriamente da política pública. Além disso, o caso federal vem privilegiando, como método, a discussão das escolhas estratégicas de governo e suas metas, o que confere protagonismo ao planejamento público em sua expressão formal, o PPA.

Com vistas a aprofundar alguns aspectos referentes às questões supracitadas, este capítulo se organiza da seguinte maneira. A primeira seção traz algumas reflexões sobre planejamento em contexto democrático. A segunda seção dialoga com literatura recente sobre conselhos e participação cidadã, com ênfase na experiência brasileira. A terceira trata das tensões inerentes à ideia de transversalidade em fomento com os conceitos de planejamento em contexto democrático. Por fim, a quarta seção apresenta a experiência do Fórum Interconselhos no âmbito do governo federal.

## **2 BREVES REFLEXÕES SOBRE O DEBATE DEMOCRACIA X PARTICIPAÇÃO X PLANEJAMENTO<sup>3</sup>**

Observado o debate que se traçou principalmente ao longo do século XX até a atualidade sobre democracia, há uma mudança de foco bastante importante. No início do século XX, a discussão que se fazia era “que democracia adotar?”, ou seja, democracia ou socialismo, democracia ou comunismo, ou ainda, uma variedade outra de formas de organização política. Desde a primeira metade do século XX, entretanto, a democracia consolida-se indiscutivelmente como regime político hegemônico no mundo.

Com isso, tem-se uma esmagadora maioria dos países do mundo que se declaram democracias – se são ou se não são, e em que intensidade, pois se sabe que há muita variação. Hoje, no entanto, grande parte dos países do mundo se identifica com essa ideia de serem regimes políticos democráticos. Diante desse contexto, a grande questão que se coloca diz respeito às formas pelas quais essas democracias se organizam, isto é: quais são as formas de exercício do poder democrático que prevalecem ou vigoram nestes países?

---

3. Esta seção baseia-se e reproduz trechos presentes em Roberto Rocha C. Pires, Lucas Alves Amaral e José Carlos dos Santos (2014).

Nesse sentido, o debate dentro da teoria democrática acabou assumindo uma contraposição entre duas concepções distintas sobre a forma da democracia na qual o elemento participação tem papel decisivo em sua diferenciação. Ambas são concepções de democracia e que são sempre aqui lembradas. No entanto, em uma delas a noção de participação é central e estruturante, e em outra não. Nesse segundo caso, normalmente, tornou-se comum falar em uma concepção elitista de democracia, elitista no sentido de que se trata de um regime político cujo exercício da autoridade – e a condução cotidiana dos negócios e das atividades da administração pública – é feito por um grupo menor, ou seja, por uma elite dentro dessa comunidade política.

Essa concepção elitista se ancora na ideia de que a democracia, fundamentalmente, deve se basear somente, ou principalmente, no procedimento eleitoral formal de escolha de representantes públicos. A argumentação que dá suporte a essa análise é a seguinte: as sociedades atuais são complexas, os Estados nacionais têm que administrar territórios em grande escala ou populações em grande escala, e não há como o cidadão se fazer presente nas atividades cotidianas do governo. Mesmo se houvesse como, há o argumento de que o cidadão provavelmente não teria interesse nisso, ou ainda, se tivesse interesse, não teria capacidade de participar dos debates políticos e das decisões sobre as políticas públicas.

Nessa fórmula, fundamentalmente, a democracia envolve o estabelecimento de um procedimento por meio do qual esses cidadãos possam delegar o seu poder de decisão, a sua autonomia, a sua soberania para alguém que o represente na condução das atividades de governo, alguém que possua as capacidades necessárias, e que em nome desse cidadão, possa tomar decisões cruciais e conduzir as políticas públicas.

Em contraposição a isso, há outra concepção de democracia, que tenta dar maior valor, ou maior ênfase, à ideia de participação social direta dos cidadãos. Essa segunda concepção vai argumentar, resumidamente, que o procedimento eleitoral é essencial, não se trata de desmerecê-lo, ou de substituir a sua institucionalidade, mas ele não pode ser considerado a única forma de contato entre cidadãos e as elites dirigentes, nem pode ser considerado o único mecanismo de legitimação das decisões públicas.

Nessa perspectiva, uma democracia precisa ser composta por uma variedade, uma pluralidade de procedimentos que permitam contatos mais ou menos diretos entre o governo e os seus cidadãos. Além disso, seus defensores vão afirmar que é verdade que a atividade pública e que o desenvolvimento das políticas públicas envolve muita complexidade, muito conhecimento técnico e que este pode não estar disponível ao cidadão comum. Entretanto, ao mesmo tempo, consideram que todo cidadão que lida com suas dificuldades, no seu contexto de residência ou de trabalho, na sua comunidade local, sabe aquilo de que precisa, sabe as demandas

que poderiam melhorar a sua condição de vida e tem condições de acompanhar aquilo que os governos fazem em relação ao atendimento dessas demandas. O argumento do conhecimento técnico é importante, mas também não é uma barreira a essa maior aproximação entre o Estado e a cidadania social.

Portanto, essa concepção tenta acrescentar aos procedimentos tradicionais da democracia a ideia de que existem oportunidades para viabilizar um contato mais próximo entre os cidadãos e os governantes. Assim, ao viabilizar tais oportunidades, o cidadão estaria diante de uma forma de democracia que poderia ser considerada mais intensa e substantiva no que diz respeito a seu componente participativo.

Contudo, como é que isso se relaciona com a discussão sobre o planejamento público governamental?

Até então – observado o debate na teoria democrática – se for entendido que o planejamento é basicamente o processo de decisão e de priorização dos rumos de uma sociedade no médio e longo prazo, talvez a concepção de democracia participativa acima não faça tanto sentido se considerado o padrão histórico de planejamento governamental no Brasil. Em outras palavras: se o planejamento pode ser entendido como esse processo por meio do qual uma sociedade estabelece as suas prioridades de desenvolvimento para o médio e longo prazos, como é que isso se relaciona com a ideia de participação, ou seja, com a ideia de inclusão da cidadania ativa na discussão sobre as atividades do governo?

Essa aproximação não é de fato simples e, de forma geral, observa-se também na literatura dois grandes argumentos sobre esse possível encontro. O primeiro argumento – e o mais tradicional – trafega pela seguinte linha: existe uma incompatibilidade entre essas duas abordagens. Desenvolver um processo de planejamento tecnicamente sólido e responsável – e que de fato contribua para a transformação de uma sociedade – não é possível se for pretendido, ao mesmo tempo, ampliar as oportunidades de inclusão de atores sociais e políticos.

Primeiro porque, se planejamento envolve a ideia de transformação, de mudança de um quadro atual para um quadro melhor no futuro, ele se confronta com a ideia de que a democracia – que é basicamente um sistema de moderação – é então um sistema de poder conservador. Porque se a democracia cria oportunidade para manifestação dos interesses de grupos variados, a partir dessa manifestação, ela caminha na direção da acomodação ou certo equilíbrio relativo desses interesses e, portanto, qualquer tipo de transformação radical de uma sociedade, que envolva a supressão de alguns interesses importantes, tende a ser obstaculizada num contexto de regras democráticas de tipo representativo. Assim, transformações rápidas ou radicais raramente serão possíveis dentro de um sistema político deste tipo. Então, este é o primeiro argumento que se reforça: planejamento com desenvolvimento e participação seriam coisas intrinsecamente incompatíveis.

Além disso, são recorrentes as afirmações de que na hora em que são incluídos mais atores e chamado um conjunto maior e mais plural de grupos e atores políticos para discutir o futuro, provoca-se um excesso ingovernável de demandas, pois cada um desses grupos vai apresentar suas perspectivas, suas queixas e suas propostas, e isso, provavelmente, vai transformar o processo de construção de prioridades em algo muito mais complexo e muito mais difícil de ser administrado.

Esses seriam os dois argumentos mais gerais sobre essa tese da incompatibilidade. Essa tese encontra respaldo em experiências históricas bastante relevantes, que estão na literatura que se dedicou a explicar as experiências dos estados desenvolvimentistas do leste asiático, por exemplo. São sociedades que conseguiram – em um espaço de poucas décadas – lograr transformações importantes das suas bases econômicas e de suas respectivas condições sociais. Na maioria dos casos, são sociedades não democráticas e isso tem servido, na interpretação de autores conservadores, como argumento de que planejamento com desenvolvimento e participação seriam, portanto, incompatíveis.

### **2.1 Desencontros entre estruturas de participação e estruturas de planejamento**

No caso brasileiro, um primeiro elemento desse desencontro diz respeito ao contexto em que essas instâncias de participação entram na gestão pública brasileira, que é bastante diferente daquilo que a população demanda ou espera delas hoje. Os dados apresentados por Pires, Amaral e Santos (2014) indicam que houve grande expansão desses mecanismos de participação na década de 1990 no Brasil. Este foi um período de abertura e de inclusão política comparado com as décadas anteriores. No entanto, foi também um período de baixa atividade governamental, de um ativismo estatal declinante, sobretudo na área de planejamento, apesar das inovações formais introduzidas pela CF 1988. Nesse contexto, houve certa emergência da participação num cenário de desmerecimento do planejamento – obviamente, essa participação não nasceu para cumprir um papel de democratizar o planejamento.

Igualmente, no mesmo período, em um contexto de ajuste fiscal pesado ao final da década, minimização do papel do Estado e busca por transparência e novos mecanismos de controle sobre a burocracia, os espaços de participação acabaram sendo entendidos e restringidos muito mais às funções de acompanhamento cotidiano da atividade governamental e muito menos no sentido de desenvolver caráter propositivo, criativo ou estimulador de espaços geradores de reflexão coletiva sobre os rumos das políticas públicas e sobre os rumos do país.

Esse fato se manifesta, sobretudo, no nível setorial, pois algumas áreas de políticas públicas começaram a inovar e a trabalhar instrumentos de planejamento de médio e de longo prazos e ainda se está em processo para algo num nível mais sistêmico. Nesta linha de interpretação, pode-se dizer que os mecanismos de

participação consolidados no período anterior já não são mais capazes de responder a essa nova demanda pela construção de uma visão compartilhada de futuro, porque estavam ali já não integrados, abduzidos pela gestão cotidiana e pela função do controle sobre a gestão, ao invés de se direcionarem para discussões mais amplas, de pensar os rumos, as prioridades, a pactuação de projetos de desenvolvimento, seja no nível local, estadual ou federal.

Essa interpretação encontra suporte empírico em uma avaliação recente (Pires e Vaz, 2012) sobre a percepção que os gestores federais têm sobre o papel dos mecanismos de participação nos programas que eles coordenam.

O estudo baseia-se no acesso a um conjunto vasto de relatórios de avaliação de programas, extraídos do já desativado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan),<sup>4</sup> nos quais esses gerentes eram perguntados se o programa tinha algum mecanismo de participação. Se sim, qual papel esse mecanismo de participação cumpriu na gestão do programa?

Analisados esses argumentos, em uma amostra composta por mais de 1.300 respostas, foram sistematizados os principais padrões de resposta e identificados basicamente três:

- 1) Uma grande parte dos gestores afirma que o papel que a gestão participativa cumpre no programa gerido é de *fiscalização e controle*. São, assim, instâncias de participação que servem para que os cidadãos possam acompanhar e demandar informações, além de cobrar a execução dessas políticas.
- 2) Outro conjunto de argumentos chama a atenção para a ideia de *transparência*. Os gestores comentaram que esses mecanismos serviriam, então, como uma forma de demonstrar para a sociedade o que o governo está fazendo. Assim, o governo ofereceria à sociedade um canal de exposição de sua política, com alguma escuta de agentes participativos.
- 3) Em um terceiro conjunto de argumentos, os gestores citaram a *participação social* nos programas por eles geridos como mecanismo de diálogo com os atores sociais e identificação de possíveis problemas e correção de rumos. Ou seja, fala-se aqui de um programa que já está em andamento. Durante a implementação de um projeto, há espaço para debate com a sociedade e incorporação de alguma sugestão interessante, incorporação e seguimento.

Em nenhum desses três casos aparece a função propositiva, ou mesmo reflexiva, de usar os canais de relação entre Estado e sociedade para definição de rumos, prioridades e projetos compartilhados. Considerando que esse desenho bastante

---

4. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) para os ciclos de PPA 2004-2007 e 2008-2011. O ciclo ora vigente tem como suporte o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), disponível em <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>.

precário não possa ser chamado de *planejamento com participação*, pode-se afirmar que planejamento e participação não têm se encontrado com a frequência e a ênfase necessárias para a tomada de decisão em contexto democrático.

Talvez tenha-se aqui uma aproximação tímida entre planejamento, participação e gestão, mas planejamento e participação, como parte de processo integrado, ainda não existem, ao menos no Brasil. Por mais expressiva que seja a expansão e a pluralidade nas formas de participação, ela tem se dado de forma desarticulada, dispersa e com poucos encaixes e formas de integração no ciclo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas. Desta forma, há uma fragmentação, uma pulverização desses espaços, que são de vários tipos e estão incluídos em várias áreas, mas não dialogam muito entre si.

Há situações em que uma Conferência decide uma coisa e o Conselho da mesma política decide em outra direção; ou ainda, o Conselho não sabe que a Conferência debateu outro assunto que poderia ser aproveitado por essa instância. Pires e Vaz (2012) apontam como se dão algumas dessas formas de interface socioestatais: conferências, conselhos, reuniões com grupos de interesse, consultas, audiências públicas, ouvidorias. Observa-se, ao analisar o conjunto de programas do governo federal – e todas as formas de participação que eles utilizam – que existe uma espécie de especialização setorial da participação social.

Algumas políticas de algumas áreas gostam mais de alguns mecanismos participativos do que de outros. Não há um tipo de mecanismo de participação que perpassa todas as diferentes áreas. Conselhos e conferências são muito comuns na área de política social e, por sua vez, muito ausentes nas discussões sobre infraestrutura e desenvolvimento econômico. Audiências públicas são muito comuns na área de infraestrutura, mas por sua vez são pouco utilizadas na área de política social.

Tem-se, com isso, certa dispersão que acaba contribuindo para uma discussão fragmentada das políticas. Não existe nenhum mecanismo participativo, nesse quadro, que promova discussão mais intersetorial ou transversal dessas políticas.<sup>5</sup> Trata-se de um quadro heterogêneo e complexo para pensar a relação *participação x planejamento*. Não obstante, pode-se comemorar o fato de que, sobretudo ao longo da primeira década de 2000, observou-se disseminação muito expressiva desses canais de interação entre Estado e sociedade, e de que essa disseminação não é só quantitativa, mas é também qualitativa e plural. A maioria desses espaços de participação está vinculada a algum processo de produção de políticas públicas, eles não são espaços de participação isolados; pelo menos do ponto de vista formal, eles têm uma relação com as políticas públicas do governo.

---

5. Como exemplo, quando os cidadãos são convocados para discutir a política de saúde indígena dentro da grande política nacional de saúde: se, por um lado, essa especificação tem o ganho de aumentar o conhecimento de que existem temas que precisam de atenção, como a saúde indígena, por outro lado, perde-se a perspectiva do papel que isso tem na política de saúde como um todo, na política social como um todo e na atividade governamental como um todo.

## 2.2 Para além dos desencontros entre planejamento e participação

Os desencontros entre participação e planejamento são tensões que vieram para ficar e fazem parte do dia a dia das sociedades contemporâneas. Não há que se procurar por soluções fáceis e algumas experiências recentes da democracia brasileira são auspiciosas para ajudar a pensar e a trabalhar na perspectiva de um possível encontro entre participação e planejamento.

Uma experiência importante, observada nessa última década no Brasil, é a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido popularmente como Conselhão. Este foi criado em 2003, logo no primeiro ano do primeiro governo Lula, e tem uma característica que é radicalmente distinta dos demais conselhos: ele não se insere no panorama das políticas públicas como um conselho setorial, um conselho especializado em algum tipo ou área de política.

O CDES é um conselho que busca – como o próprio nome indica – abrir um espaço para discussão sobre desenvolvimento econômico e social. Diferentemente de outros conselhos, tem uma composição na qual estão os principais representantes dos setores empresariais e do mundo do trabalho, assim como outras organizações da sociedade civil. O Conselhão é um órgão colegiado onde a participação se dá por meio da representação desses setores, mas é um grande órgão colegiado. Há uma presença mais intensiva de empresários, há lideranças da sociedade civil e representantes da alta burocracia (Cardoso Jr.; Santos e Alencar, 2010).

Outra característica também distintiva – diferentemente dos conselhos que estão localizados juntos às burocracias setoriais – é que o CDES é um conselho que tem uma inserção mais panorâmica na estrutura de poder e da burocracia federal, este possui um mandato de assessoramento à Presidência da República na formulação de políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento econômico e social.

Como fruto dos debates internos realizados, o ator governamental consegue ler o debate público e identificar prioridades e hierarquias entre os temas construídos. O procedimento cria a possibilidade de que qualquer conselheiro possa levar um item à pauta, ainda que nenhum dos outros concorde com ele. Enfim, o método é interessante, pois gera um produto de um fórum participativo que chega para o ator governamental, para o ator que toma decisão, com algum mecanismo de peso, ponderação e avaliação dessas decisões.

Ou seja, tem-se um processo transversal, não setorial, que busca trazer para o debate os atores que em geral têm posições conflitantes quando o assunto é a promoção do desenvolvimento econômico e social. Com isso, trabalha-se em uma dinâmica em que as opiniões e distintas perspectivas sejam construídas e

exprimidas pelo governo de uma forma clara, racional e mais densa.<sup>6</sup> Algumas das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise internacional deflagrada em 2008 tiveram forte ancoragem em decisões e discussões prévias do CDES. Com isso, notam-se traços nesta experiência que a aproximam daquilo que é um espaço onde atores sociais e governamentais interagem e formam uma visão compartilhada sobre os rumos que as políticas públicas devem seguir no médio e longo prazos.

Outro tipo de experiência recente a promover certo encontro entre planejamento e participação diz respeito às conferências nacionais. De todos os mecanismos de participação hoje disponíveis – audiências, ouvidorias, conselhos etc., –, as conferências são os que mais se aproximariam de algo com um espaço ou instrumento potencial para discussões sobre o planejamento e a construção de diretrizes para orientar estrategicamente a ação governamental.

De fato, mesmo com dificuldades, o que se observa nessa última década é que um conjunto de conferências tem tido bastante efetividade na definição e no direcionamento do planejamento governamental em algumas áreas. Alguns exemplos de conferências que tiveram resultado direto na definição de políticas públicas nacionais podem ser encontrados nas áreas de saúde e de assistência social. Foram as próprias conferências que consagraram um processo de debate que veio a resultar na criação dos Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e de Assistência Social (Suas).

As conferências têm sido também fundamentais para a definição dos planos nacionais, como no caso da área de direitos e políticas públicas para mulheres e juventude. Apesar das fragilidades, alguns processos conferenciais têm se prestado a esse exercício de chamar os diversos atores da sociedade para dialogarem sobre os problemas das suas respectivas áreas, como também para formularem diretrizes conjuntas para a ação governamental.

O ponto a expandir é que esses sucessos são isolados, setoriais, e não transbordam para uma lógica mais ampla de planejamento. Nos últimos anos, pôde-se notar, tanto por iniciativa do governo federal como também de governos estaduais, a tentativa de se instaurar processos participativos para a elaboração do PPA. Este, diferentemente daquelas políticas setoriais compartimentadas, só recentemente vem sendo submetido a um processo de formulação participativa; é uma área em que a introdução e a utilização de mecanismos participativos ainda são incipientes se comparadas, por exemplo, com as áreas de saúde e assistência social.

---

6. Nessa metodologia, um exemplo daquilo que o CDES foi capaz de produzir é a Agenda Nacional de Desenvolvimento. Foi um processo não linear, bastante complexo, que foi capaz de entregar para a sociedade brasileira algo como essa Agenda Nacional do Desenvolvimento, em um processo que durou quase dois anos, envolveu uma discussão sobre o diagnóstico dos principais problemas da economia e da sociedade, e a identificação de outros problemas centrais que precisavam ser equacionados no horizonte de médio e longo prazos com a apresentação de alternativas para superação dos mesmos.

Os governos têm procurado criar alguma dinâmica participativa nesses ambientes de planejamento. O Ipea tem conduzido pesquisas nesta área, uma das quais – explorada em outros dois capítulos deste livro – foi realizada em dez estados brasileiros, que espelham bastante da diversidade regional e política do Brasil. Na amostra, há governos de oposição e governos que fazem parte da base aliada da coalização federal, em regiões que têm culturas ou tradições políticas bastante diversas. No entanto, apesar dessa diversidade, um ponto que chama bastante atenção é que, em todos esses estados, afirma-se que estão sendo conduzidos processos participativos para o planejamento, e isso é algo não trivial.

Não se está aqui falando da efetividade, mas apenas que em todos os casos pesquisados há um processo participativo presente. Isto sugere que, de alguma forma, essa ideia de que a participação precisa imbricar-se ao planejamento está se tornando algo difundido na experiência concreta nacional. Esta reflexão tem um lado positivo, que é o de se pensar que finalmente uma constelação de agentes sociais fará parte do processo; o lado negativo é que se pode interpretar que o discurso se banalizou porque todos dizem que promovem participação e, neste caso, talvez haja alguma coisa estranha acontecendo durante a construção dos planos e as pesquisas a respeito precisarão se aprofundar nisso.

Outra característica é que, em todos os casos, a participação acaba sendo desenvolvida em regimes menos intensos quando comparados com aquelas experiências mencionadas dos conselhos e das conferências. Em todos os estados, o processo participativo tem um caráter consultivo, funcionam como uma forma de estabelecer diálogos, de expor o método de trabalho para a sociedade. O que está bem aquém de um processo de planejamento com o compromisso de realizar essa incorporação da participação de fato, já que existe uma variação muito grande em relação aos processos participativos em cada um dos estados pesquisados.

Os casos identificados como mais bem sucedidos – no sentido de ter um processo de maior intensidade e participação – contemplam com alguma variação três elementos: a regionalização, a utilização de mecanismos de interação mediados pela internet e o envolvimento de outros espaços de participação já existentes. Além disso, e provavelmente em função da sua incipiência, esses casos são complementados por audiências públicas convocadas pelo poder legislativo. Aí o próprio poder legislativo, ao receber propostas de projetos de lei do PPA enviados pelo executivo, chama audiências públicas para fazer uma discussão mais ampla junto à sociedade.

Com isso, nesse panorama, é possível afirmar: sim, existem alguns avanços no sentido de tentar fazer com que os cidadãos e a sociedade civil participem na elaboração de um instrumento de planejamento tão importante como o PPA. Entretanto, ainda há um caminho bastante longo a ser trilhado.

### 3 CONSELHOS

Ainda na linha de se buscar identificar pontos de encontro entre democracia participativa e planejamento governamental, há de se destacar – para além dos três exemplos citados acima, respectivamente, as experiências recentes do CDES, das Conferências Nacionais e a da maior ou menor presença de mecanismos de participação social direta na formulação e monitoramento dos PPAs estaduais – o caso dos Conselhos de políticas públicas, em especial o caso do Fórum Interconselhos, dada a relativa novidade institucional que parece representar para uma atuação quicá transversal no campo da formulação e monitoramento do PPA federal.

De início, no entanto, é necessário lembrar que o Brasil conta hoje com um conjunto de estruturas participativas que fomenta a interação entre Estado e sociedade acerca das políticas públicas. Os conselhos, no formato de órgãos colegiados permanentes com a participação de representantes governamentais e não governamentais, são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na administração pública brasileira. Os dados recentes (IBGE, 2012) mostram que em algumas áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social, os conselhos estão presentes em mais de 99% dos municípios brasileiros. No entanto, não é uma distribuição homogênea. Por um lado, algumas áreas de políticas públicas ainda não contam com uma estrutura de conselhos que alcance a maior parte do território nacional. Por outro lado, os dados desagregados por porte do município evidenciam que os conselhos são mais frequentes nas localidades de maior porte, constituindo assim uma estrutura de gestão mais típica dos grandes centros urbanos.

Os conselhos também representam um desafio do ponto de vista conceitual. As formas de definição variam bastante no ambiente acadêmico. Em uma breve síntese da literatura sobre o tema, é possível adotar a definição paradigmática dos *conselhos gestores*, de Maria da Glória Gohn (2007), ou a dos *conselhos de políticas públicas*, de Luciana Tatagiba (2002). Há, ainda, a possibilidade de entender os conselhos como *instituições híbridas* (Avritzer; Pereira, 2005) ou como *interfaces socioestatais* (Pires; Vaz, 2012), para usar a categoria proposta pelo Ipea. Em resumo, há um cardápio de alternativas conceituais, em relação às quais é necessária uma opção mais explícita. Será destacada neste trabalho a definição da Secretaria-Geral da Presidência da República que, por meio da Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013, assim conceitua os órgãos colegiados de participação social:

A leitura analítica da expressão órgão colegiado de participação social fornece, de maneira direta e intuitiva, os critérios essenciais que definem este conceito:

- a. órgão significa órgão público, o que especifica que os conselhos são criados e mantidos pelo Poder Público, a quem incumbe zelar pelo seu bom funcionamento. Dessa característica de publicidade decorrem outras duas: (1) os conselhos, como

órgãos públicos, são estruturas permanentes do Estado; (2) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas formalmente instituídas por ato governamental.

b. *colegiado* significa que o órgão é composto por mais de um titular, compartilhando o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome desta instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação dos seus membros.

c. *participação social* é a inclusão dos cidadãos e cidadãs como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental. Envolve, portanto, a confluência entre, de um lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são espaços de participação social se conseguem trazer atores sociais para o debate de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros (Avelino, 2013, p. 7).

Por conta dessa discussão conceitual, não há hoje uma quantificação precisa do número de conselhos existentes no âmbito federal. No estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e Instituto Pólis sobre Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais sobre a “arquitetura da participação social no Brasil” (Teixeira; Souza; Lima, 2012), são listados sessenta conselhos nacionais. No Guia dos Conselhos Nacionais publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (Brasil, 2013), são apontados 35 conselhos, cinco comissões nacionais e outros 57 órgãos colegiados. Uma busca no Sistema de Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (MP) pode apontar 62 conselhos, 33 comissões e quatorze comitês nacionais, com essa denominação. Em qualquer dos casos, é preciso considerar que não são poucos os espaços colegiados participativos hoje existentes no governo federal.

Com essas características, os conselhos representam uma tendência de abertura da gestão pública à participação da população num exercício efetivo da cidadania. Espalhados por diversas áreas de políticas públicas, formam um canal de controle social das políticas públicas, em um projeto de democratização do Estado brasileiro impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país (Gohn, 2007, p. 84-85).

Estes órgãos colegiados integrantes da administração federal, estadual e municipal fazem parte do que se pode chamar de primeiro nível da participação

social brasileira. São compostos, além dos agentes governamentais, por representantes da sociedade civil que ali estão reunidos para defender os interesses dos cidadãos brasileiros. Em alguns casos é exigido que estes representantes estejam organizados em movimentos, sindicatos ou associações, enquanto em outros casos é possível o exercício da representação por um indivíduo, não organizado. Em qualquer caso, os representantes da sociedade civil são chamados para falar em nome dos cidadãos e cidadãs, sem necessidade de vinculação a qualquer estrutura governamental. Cada conselho, então, atua como uma arena pública de diálogo, pactuação, discussão e proposição entre governo e sociedade. A sua difusão pelas diversas áreas de políticas públicas e pelos vários entes federados demonstra como hoje, em contraste com o passado, a gestão pública brasileira está muito mais permeável à participação dos cidadãos e cidadãs.

O número de conselhos existentes, no entanto, não é suficiente para que se possa concluir que há no Brasil uma rede de órgãos colegiados interferindo sobre a gestão pública. Também não é possível presumir que a atuação da sociedade – e mesmo do governo – no conjunto desses espaços participativos ocorra de forma coordenada e homogênea. Em outras palavras, é preciso reconhecer que existe no Brasil um conjunto de práticas de participação social, mas não existe ainda um sistema nacional de participação social.

#### **4 TRANSVERSALIDADE**

Os formatos institucionais adotados para as práticas participativas interferem com o grau de liberdade que possuem os seus participantes para expressão de suas convicções de uma forma compatível com os processos formais de tomada de decisão governamentais. Por isto o desenho institucional de estratégias participativas importa e faz a diferença, ainda mais na discussão de temas amplos da agenda nacional, como o PPA.

O desenho institucional de uma estratégia participativa pode ser considerado uma tecnologia intelectual de tipo socioestatal. Em mais uma metalinguagem, as tecnologias intelectuais são produtos da criatividade e engenho humanos que se voltam para os processos de produção e compartilhamento de conhecimentos e relações daí decorrentes, o que faz com que interfiram na criação de novas tecnologias. O papel conformador das tecnologias intelectuais nos processos cognitivos merece destaque, por exemplo, na conceituação de Pierre Lévy (1993):

As tecnologias intelectuais desempenham um papel fundamental nos processos cognitivos, mesmo nos mais cotidianos; para perceber isto, basta pensar no lugar ocupado pela escrita nas sociedades desenvolvidas contemporâneas. Estas tecnologias estruturam profundamente nosso uso das faculdades de percepção, de manipulação e de imaginação (Lévy, P., 1993, p. 160).

Ainda segundo Pierre Lévy, as tecnologias intelectuais variam de acordo com o que foi definido, tais como os “três tempos do espírito”: a passagem do polo da oralidade primária, marcado pelo saber narrativo, para o polo da escrita, composto pelo saber teórico, até o polo mediático-informático, caracterizado pelo saber operacional. Em cada um destes momentos predomina um tipo de conhecimento e suas respectivas técnicas cognitivas. No primeiro caso, o conhecimento mitológico trazia consigo a ritualidade como forma de disseminação, enquanto no segundo caso o conhecimento científico e filosófico incentivava a interpretação como forma de discutir noções de verdade. Para o terceiro tempo, marcado por uma inteligência mais virtual, a técnica cognitiva predominante seria a simulação. As pessoas aprendem e transmitem conhecimentos na medida em que realizam as operações que esse mesmo conhecimento aperfeiçoa.

A questão que emerge desse aprendizado por simulação é que a identificação da prática – e sua reiteração – como fonte de conhecimento torna difícil diferenciar o habitual do conceitual, ou seja, se determinada circunstância é a única possibilidade admissível ou se é assim apenas porque sempre foi feito assim. É por meio da confusão – às vezes proposital – entre habitual e conceitual que ocorre o que Michel Foucault (1990) denominou “disciplinarização do saber”, caracterizada pela compartimentalização do conhecimento em campos e subcampos e, mais importante, pela definição e defesa de regras de produção e organização desse mesmo conhecimento.

Para analisar como isso é possível, Foucault distingue a episteme clássica da episteme moderna. No primeiro caso, o conhecimento é produzido por semelhança e este é o critério de sua organização. Na episteme moderna, por outro lado, o conhecimento passa a ser produzido por representação, o que abre espaço para formas mais complexas – e até arbitrárias ou intencionalmente manipuláveis – de organização. Entra em cena uma racionalidade operativa analítica que, ao estabelecer critérios de validade, promove uma organização específica do conhecimento que, embora não seja a única possível, ganha espaço ao se afirmar como tal. É preciso reconhecer que existe, portanto, uma hierarquização política do conhecimento por meio da disciplina, com todos os aspectos de restrição e coerção que lhe são inerentes:

A disciplina é um princípio de controle da produção de discurso. Ela lhe fixa os limites pelo jogo de uma identidade que tem a forma de uma reatualização permanente das regras. Tem-se o hábito de ver na fecundidade de um autor, na multiplicidade dos comentários, nos desenvolvimentos de uma disciplina, como que recursos infinitos para a criação dos discursos. Pode ser, mas não deixam de ser princípios de coerção; e é provável que não se possa explicar seu papel positivo e multiplicador, se não se levar em conta sua função restritiva e coercitiva (Foucault, M., 1996, p. 36).

Perceber os limites disciplinares e as estratégias hierárquicas e coercitivas de manutenção dessa conformação só é possível se a forma de organização do conhecimento for

considerada como circunstancial e habitual. Isso implica reconhecer que essa episteme é algo construído por uma racionalidade operativa analítica específica e, portanto, pode assumir outras formas em outros momentos históricos, em outros contextos sociais ou em outras relações de poder. Para isso, no entanto, é preciso fazer a difícil superação da identidade que se afirma entre uma episteme específica – circunstancial, habitual, histórica, social e política – com o próprio saber:

Epistémê não é sinônimo de saber; significa a existência necessária de uma ordem, de um princípio de ordenação histórica dos saberes anterior à ordenação do discurso estabelecida pelos critérios de cientificidade e dela independente. A epistémê é a ordem específica do saber; é a configuração, a disposição que o saber assume em determinada época e que lhe confere uma positividade enquanto saber (Machado, R., 1982, p. 148-149).

Um dos efeitos mais limitadores da identificação do conhecimento com uma episteme específica é o contexto de fragmentação que Hilton Japiassu (1976) definiu como “patologia do saber”. Os critérios de validade do conhecimento e as suas regras de produção e organização passam a ser apropriadas para justificar a manutenção de estruturas sociais e as relações de poder daí decorrentes, representadas pelas disciplinas, que passam a ser fragmentadas e isoladas de formas cada vez mais rígidas. O remédio para a patologia das disciplinas estanques, na época – meados dos anos 1970 –, era identificado com a proposta da “interdisciplinaridade”, que em síntese estimulava o trabalho comum em oposição ao trabalho individualizado, a interação de disciplinas em oposição à superespecialização, a organização cooperativa e coordenada em oposição à hierarquia e o redimensionamento epistemológico em oposição à episteme fragmentária.

Na perspectiva da administração pública, a disciplinaridade pode ser traduzida como setorialidade. Da mesma maneira que a episteme disciplinária promove a fragmentação do saber em disciplinas estanques, também estimula a repartição dos órgãos públicos em setores especializados, que aqui correspondem às políticas públicas ou, com menos granularidade, aos sistemas e às áreas de atuação governamental. À semelhança das disciplinas do conhecimento, cada uma delas é incentivada a desenvolver seus próprios critérios de validade para as noções de verdade, o que inclui estratégias específicas – e nem sempre convergentes – de interação com os atores sociais organizados e com a sociedade em geral.

Isso traz o desafio da superação da setorialidade na participação social. Cada conselho, na heterogeneidade dos seus atos de criação, está vinculado a uma área, um sistema, um setor específico de políticas públicas, em atribuições e competências. Com isso, dialogam com um conjunto restrito e determinado de órgãos públicos acerca de um conjunto também restrito de ações e programas governamentais. É por isso que se afirma que a participação social se difundiu de forma setorializada:

ainda são necessários espaços que possam pensar as políticas públicas como um todo e discutir uma agenda de desenvolvimento nacional.<sup>7</sup>

Pensar a articulação dos conselhos para além deste primeiro nível de participação social – marcado pela setorialidade – é, portanto, necessário para discutir a democratização da gestão pública em sentido mais amplo. Considerando que a complexidade das relações sociais exige cada vez mais uma interação entre as diferentes áreas de políticas públicas, a intervenção da sociedade não pode se restringir a momentos isolados e parciais do processo de tomada de decisão governamental, mas alcançar níveis mais intensos de sinergia e intersetorialidade. Por intersetorialidade pode ser entendida “a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (Junqueira e Inojosa, 1997).

A prática da intersetorialidade entre os conselhos deve partir da premissa de que a complexidade das relações sociais exige a intervenção da sociedade sobre diferentes órgãos e diferentes políticas públicas, levando em consideração os espaços participativos que já existam. Envolve, em outras palavras, um respeito ao acúmulo de deliberações participativas que ocorreram nesses espaços e uma estratégia de articulação sinérgica da sua atuação. Isso provoca uma ressignificação dos contornos tradicionalmente existentes entre as áreas de políticas públicas, por meio da participação social, para tratar de um tema ou de um problema específico, que não se limita apenas a um setor governamental.

A interdisciplinaridade se afirma com intensidade nos anos entre 1970 e 1980 como alternativa à episteme disciplinária. Muito embora a convergência por oposição fosse evidente, identificando na fragmentação do conhecimento em disciplinas uma espécie de “inimigo comum”, outras propostas também são levantadas sob denominações diferentes, como estratégias multidisciplinares, pluridisciplinares ou transdisciplinares. Também começa a surgir uma crítica epistemológica que não se identifica mais com o termo intersetorialidade:

A crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações. (...) Na literatura, é possível encontrar os termos intersetorialidade e transectorialidade com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos (Inojosa, 2001, p. 103).

Um destacado esforço de definição das diferentes propostas foi feito por Abt e Jantsch, com base na relação de Michaud de 1970, enunciando os seguintes conceitos:

---

7. Tal como mencionado na seção 1, há algumas iniciativas de criação de órgãos colegiados que não são regidos pela lógica setorial. O exemplo mais notável até o momento no país é o do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo Artigo 8º da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003.

- *disciplina* – conjunto específico de conhecimentos com suas próprias características sobre o plano de ensino, da formação dos mecanismos, dos métodos, das matérias;
- *multidisciplina* – justaposição de disciplinas diversas, desprovidas de relação aparente entre elas. Ex.: música + matemática + história;
- *pluridisciplina* – justaposição de disciplinas mais ou menos vizinhas nos domínios do conhecimento. Ex.: domínio científico: matemática + física;
- *interdisciplina* – interação existente entre duas ou mais disciplinas. Essa interação pode ir da simples comunicação de ideias à integração mútua dos conceitos diretores da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização referentes ao ensino e à pesquisa. Um grupo interdisciplinar compõe-se de pessoas que receberam sua formação em diferentes domínios do conhecimento – disciplinas – com seus métodos, conceitos, dados e termos próprios;
- *transdisciplina* – resultado de uma axiomática comum a um conjunto de disciplinas – ex. Antropologia considerada como “a ciência do homem e de suas obras”, segundo a definição de Linton (*apud* Fazenda, I. C. A., 2002, p. 27).

Atualmente o termo transversalidade passa a ser mais utilizado – até o próximo paradigma. Desta forma, herda, da bandeira da intersetorialidade, a oposição à episteme disciplinária e a aposta em uma forma alternativa de organização do conhecimento e da sociedade. É o que Félix Guattari sintetiza como:

Transversalidade em oposição a:

- uma verticalidade que encontramos por exemplo nas descrições feitas pelo organograma de uma estrutura piramidal (chefes, subchefes etc.);

- uma horizontalidade como a que pode se realizar no pátio do hospital, no pavilhão dos agitados, ou, melhor ainda no dos caducos, isto é, uma certa situação de fato em que as coisas e as pessoas ajeitem-se como podem na situação em que se encontrem (Guattari, F., 1985, p. 93-94).

Muito embora seja um importante passo para a superação da setorialidade participativa, a estratégia da intersetorialidade é ainda limitada ao tentar responder a questões mais amplas. Quando há um problema mais específico, é possível delinear as políticas e órgãos públicos envolvidos com razoável precisão e, com isso, reduzir a um conjunto relativamente estreito os espaços de participação social que devem ser envolvidos. Isto não é viável, por outro lado, quando estão em questão temas mais amplos que envolvem, em tese, todo o conjunto do governo. Nestas situações, não apenas é preciso lidar com um número muito maior de conselhos, como também

é necessário considerar e propor soluções para as áreas em que não há espaços participativos permanentes constituídos. Assim, as multiplicidades, de um lado, e as lacunas, de outro, fazem com que as questões mais amplas e mais complexas sejam abordadas por outra lógica, a da transversalidade, aqui compreendida como:

o atravessamento mútuo dos campos de saberes, que a partir de suas peculiaridades se interpenetram, se misturam, se mestiçam, sem no entanto perder sua característica própria, que só se amplia em meio a essa multiplicidade. Singularidade de saberes e multiplicidade de campos. Uma vez mais aqui poderíamos falar em “ecologia do conceito”, introduzindo a noção de multiterritorialidade e atravessamento de campos que leva a uma mestiçagem (Gallo, S., 2007, p. 33).

Um projeto que se pretenda transversal deve cumprir uma série de características, como a participação de múltiplos atores, compartilhamento de objetivos comuns, necessidade mútua, relações continuadas e sem hierarquias, relações de interdependência de forma autônoma e autorregulada, reciprocidade e colaboração (Brugué, 2012). Não é apenas uma reunião e articulação de diferentes setores, mas o desenvolvimento de uma nova forma de relação entre as partes, para a constituição de categorias mais complexas que não se restringem aos limites anteriores.

## 5 FÓRUM INTERCONSELHOS

Foi essa a perspectiva adotada pelo MP e Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) no momento da elaboração do PPA 2012-2015. O tema, extremamente amplo, envolvia todas as políticas públicas do governo federal e, por isso, demandava a articulação do número mais amplo possível de conselhos em torno de sua discussão. Além disso, a estrutura conceitual do PPA estava sendo revisada e passava por uma transformação bastante profunda. Estava em preparação, no início do ano de 2011, uma nova forma de organizar o planejamento público.

Nos momentos anteriores de elaboração do PPA também já haviam sido implementados processos participativos. Houve audiências públicas e consultas aos conselhos em 2003, para a consolidação do PPA 2004-2007, e em 2007, para a consolidação do PPA 2008-2011. Estas experiências contribuíram para destacar o tema do planejamento público na agenda de debates dos conselhos e firmaram a prática de consulta à sociedade para a construção dos grandes planos governamentais. As críticas foram apresentadas pelos participantes sinalizando a ausência de uma resposta explícita e específica do governo às propostas trazidas pela sociedade e a falta de continuidade na mobilização sobre o tema. Por todos estes motivos, o processo participativo previsto para 2011 precisava ir além do que já havia sido realizado.

Nesse sentido, o Decreto Presidencial de 1 de março de 2007 constituiu um grupo de trabalho para discussão de propostas para a participação social na

elaboração e execução do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nos termos do Artigo 1º do Decreto,<sup>8</sup> caberia a este grupo, composto por representantes da sociedade civil e do governo federal, sob a coordenação do MP:

Art. 1 Fica instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, envolvendo:

I – definição da forma e do escopo da participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA;

II – constituição de fórum permanente de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, com sugestões acerca de sua atribuição, composição, vinculação, funcionamento e eleição dos representantes da sociedade civil; e

III – proposição de forma e de procedimento de acesso da sociedade civil ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN.

O grupo de trabalho foi instituído pela Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do MP,<sup>9</sup> com a designação dos seus membros. Infelizmente, após suas discussões, não apresentou a conclusão de seus trabalhos nos prazos previstos. Ainda assim, foi naquele espaço que já se começou a levantar o conjunto de questões que iriam orientar a estratégia participativa adotada em 2011.

O desenho da participação social na elaboração do PPA, em 2011, partiu do desafio de superar o cenário da setorialidade existente. Um primeiro movimento, que pode ser considerado como intersetorial, foi marcado pela promoção do debate sobre planejamento público entre os cerca de trinta conselhos mapeados pela SGPR. Desta forma foi possível trazer ao debate os diferentes pontos de vista representados por estes colegiados, garantindo pluralidade e diversidade que seriam capazes de ultrapassar os limites da atuação setorial. Um dos diferenciais, em relação aos processos adotados nos PPAs anteriores, seria a convocação de um fórum conjunto de conselhos, que veio a ser denominado *Fórum Interconselhos*, para que os debates pudessem ser conduzidos de forma unificada.

O Fórum Interconselhos acabou sendo o elemento da estratégia participativa que promoveu o deslocamento do foco de uma perspectiva intersetorial para um horizonte mais próximo da transversalidade. Um dos aspectos que mais contribuiu

---

8. BRASIL. Decreto de 1º de março de 2007. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. *Diário Oficial da União*, a. CXLIV, n. 42, seção 1, 2 mar 2007, p. 2.

9. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007. *Diário Oficial da União*, a. CXLIV, n. 129, seção 2, 6 jul 2007, p.34.

para essa transformação foi a composição adotada. Conforme orientação recebida, os conselhos somente poderiam indicar ao Fórum representantes não governamentais, provenientes da sociedade civil. Com isso, houve um estímulo para que os debates ocorressem segundo as pautas e agendas prevalentes entre estes agentes do que conformados às estruturas dos órgãos e políticas públicas. Houve ainda um convite a diversas entidades da sociedade civil com atuação nacional para que viessem a integrar o Fórum, independentemente de indicação dos conselhos. Esta participação direta, sem intermediação dos órgãos colegiados, foi importante para garantir mais diversidade ao conjunto e suprir parcialmente a ausência de conselhos em determinadas áreas de atuação governamental.

Outra característica que colaborou para uma construção mais transversal foi a forma de organização dos debates. Os conselhos enviaram ao Fórum apenas os representantes não governamentais, o que fez com que as discussões fossem mais orientadas pelas agendas e pautas desses agentes do que pela estrutura de órgãos e políticas públicas. Além disso, os momentos de proposição ocorreram com a presença de representantes de vários conselhos no mesmo espaço, o que estimulou a interação e o compartilhamento de opiniões entre eles. Esse desenho foi capaz de trazer os participantes para a análise de questões mais amplas e mais relacionadas com uma agenda de desenvolvimento nacional, como era o propósito da estratégia.

Isso não significa que os conselhos tenham perdido espaço para o Fórum Interconselhos. Pelo contrário, incentivando uma organização em rede, cada conselho teve seu papel reconhecido como agente de formulação para o planejamento nacional e, mais adiante, como responsável pelo seu monitoramento. A estratégia transversal inova porque não rivaliza com as atribuições e competências já estabelecidas para cada conselho, mas reconhece o papel protagonista de cada um deles em sua respectiva área de políticas públicas e lhes acrescenta uma nova possibilidade. Há, portanto, um fortalecimento dos conselhos em sua função de formulação e monitoramento, o que já era feito por alguns deles, com uma linha de diálogo e intervenção direta com o órgão responsável pelo planejamento do governo federal.

Assim, com esse desenho, o I Fórum Interconselhos ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011 e contou com a presença de cerca de 250 representantes da sociedade civil, para discussão sobre o novo modelo de PPA e apresentação de críticas e propostas. Durante os dois dias do evento, os participantes resgataram os debates realizados em seus conselhos e entidades de origem, o que resultou na apresentação de cerca de seiscentas propostas de elementos a serem tratados no plano que estava em elaboração.

O II Fórum Interconselhos aconteceu em 13 de outubro de 2011, quando o governo teve a oportunidade de apresentar aos conselhos e organizações da sociedade

civil a resposta específica e motivada a cada uma das propostas recebidas. O evento foi transmitido ao vivo, por videoconferência, para as capitais dos estados, onde as informações puderam ser disseminadas.

O III Fórum Interconselhos foi realizado entre os dias 7 e 9 de novembro de 2012, quando o PPA 2012-2015 já estava em vigor. Atendendo a uma demanda dos participantes, foi precedido de um curso sobre noções básicas de planejamento e orçamento, como forma de superar a barreira da linguagem técnica. Durante a plenária, foi pactuada uma proposta de monitoramento participativo do PPA por meio da atuação integrada do Fórum com os conselhos, tendo as Agendas Transversais como objeto de análise.

Por fim, o IV Fórum Interconselhos foi o encontro mais recente – até o momento de finalização deste texto – desse processo e teve seu momento no dia 2 de setembro de 2013, quando foram apresentados, pelo governo federal, os relatórios de execução das Agendas Transversais no ano anterior, para apreciação dos participantes. Na ocasião, os principais destaques da atuação governamental foram comentados e foram chamados os conselhos para exercerem um papel mais ativo de análise e crítica das informações compartilhadas, o que representa o monitoramento participativo acontecendo na prática.<sup>10</sup>

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os avanços e as conquistas recentes colocam-se todos ao mesmo tempo e impõem ao Estado – notadamente aos seus agentes, em diversa frentes burocráticas – novíssimos e diversos desafios de processamento e de incorporação dessas mudanças em torno dos temas de planejamento com participação social em contexto democrático. Como são e quão densas são essas experiências? Quais estão em andamento no país, hoje? O estudo sobre experiências estaduais, do Ipea (2013) deve prosseguir e as experiências municipais começam a ser estudadas. Existe alguma relação entre um plano que é construído de forma participativa e um plano que é construído de uma forma menos participativa, ou não? Ou o conteúdo e o processo são dimensões independentes? Ainda não se sabe tudo, mas percorrer este caminho e transpor esta topografia são condições inescapáveis para a consolidação de uma democracia ampla e inclusiva no Brasil.

A episteme disciplinária promoveu uma rigidez nos critérios de validade e na forma de organização das noções de verdade. Do ponto de vista do conhecimento, isto resultou na fragmentação das disciplinas que Japiassu denominou patologia do saber.

---

10. Ao momento de finalização deste texto, os conselhos estão voltados à análise dos relatórios de execução do PPA 2012-2015, para que possam subsidiar com suas críticas a elaboração do relatório seguinte. Também já se desenvolve o desenho do processo participativo para elaboração do PPA 2016-2019, com base na avaliação a ser feita (em conjunto com a sociedade) da estratégia representada pelo Fórum Interconselhos.

Do ponto de vista da administração pública, isso se refletiu na segmentação das políticas públicas, à maneira das disciplinas científicas, e das suas respectivas estruturas participativas, no que acima se denomina setorialização da participação social.

As alternativas à episteme disciplinária partiram da perspectiva da interdisciplinaridade até a noção de transversalidade, passando por várias outras denominações, compartilhando a noção comum de superação da excessiva fragmentação e hierarquização de saberes. Na administração pública, isso se reflete na concepção da transversalidade como transetorialidade, concretizada por meio de projetos transversais, orientados por uma organização em forma de rede como alternativa à organização hierárquica.

No contexto da participação social, ainda prevalece a lógica setorial, em especial em relação aos conselhos. Esses órgãos colegiados, embora bem difundidos pelo território nacional e por diversas áreas de políticas públicas, não contam com canais de interação capazes de superar essa fragmentação setorial e, com isso, ainda atuam nos limites da sua respectiva área de política pública.

O Fórum Interconselhos, criado como espaço de participação social na elaboração do PPA 2012-2015 e hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, surge como uma tecnologia socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. Esta estratégia demonstra possuir as características apontadas pela literatura como típicas de um projeto transversal e por isso coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. Desta forma, considerando o terceiro tempo do espírito mencionado por Pierre Lévy, faz com que os membros dos conselhos vivenciem e pratiquem um processo participativo que não é restrito aos limites setoriais, aprendendo por simulação, os conhecimentos necessários para operar uma episteme participativa transversal.

Marcante nesse processo é o fato de que o Fórum Interconselhos não proclama uma substituição do paradigma setorial. Ao contrário, reconhece sua validade e defende seu fortalecimento, como um primeiro nível de participação social, necessário para introduzir, em cada política pública específica, a interação com a sociedade. Sem desconsiderar esse alicerce, o Fórum Interconselhos nele se apoia para construir um espaço de diálogo além dos limites da setorialidade e marcado pela discussão de uma agenda nacional de desenvolvimento, constituindo o que aqui denomina-se estrutura participativa de segundo nível. No rastro da transversalidade e do trabalho em rede, mantém-se uma relação de interdependência com as estruturas de primeiro nível, sem as quais perde a razão de existir, e ao mesmo tempo lhes promove o fortalecimento, assegurando competências e poder de influência que de outra forma não teriam.

O debate mostra que as edições do Fórum Interconselhos ocorridas entre 2011 e 2014 não tiveram como objetivo a substituição dos conselhos, mas a sua superação dialética, na direção de uma participação social marcada pela transversalidade.

## REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. de. **Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social**: conceito, aperfeiçoamento e articulação. SNAS/SG/PR. Brasília: SGPR, 10 maio 2013 (Nota Técnica 7/2013).

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. **Participação social como instrumento efetivo de monitoramento e avaliação de políticas**: anotações sobre o Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2012-2015. *In*: VII CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 25 a 27 mar. 2014, Brasília.

\_\_\_\_\_. **Do orçamento participativo ao monitoramento participativo**: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo. *In*: VII CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 25 a 27 mar. 2014, Brasília.

\_\_\_\_\_. **O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível**. *In*: VII CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 25 a 27 mar. 2014, Brasília.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, n. esp., p. 14-39, mar. 2005.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Guia dos Conselhos Nacionais**. Brasília: SGPR, 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto de 1º de março de 2007. Institui o Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, a. CXLIV, n. 42, seção 1, p. 2, 2 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007. **Diário Oficial da União**, a. CXLIV, n. 129, seção 2, p. 34, 6 jul. 2007.

BRUGUÉ, Q. **Transversalidad**: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP – UAB). Seminário de Gestão Pública. Da eficiência à inteligência: a Administração Pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 20 a 21 de junho de 2012. p. 17.

FAZENDA, I. C. A. Integração e Interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia. **Realidade Educacional**, São Paulo: Loyola, v. 4, p. 27, 5. ed., 2002.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996. p. 36.

\_\_\_\_\_. **As palavras e as coisas**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

GALLO, S. A filosofia e seu ensino: conceito e transversalidade. *In*: SILVEIRA, R. J. T.; GOTO, R. (Orgs). **Filosofia no ensino médio**: temas, problemas e respostas. São Paulo: Loyola, 2007. p. 33. (Coleção Filosofar é Preciso).

GUATTARI, F. **Revolução molecular**: pulsações políticas do desejo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 93-94.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. **Coleção Questões da Nossa Época**, São Paulo: Cortez, v. 84, 3. ed., 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**, 2012.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 103, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAS. 10 Relatórios de Pesquisa, mais Relatório Consolidado. Brasília: IPEA/MPOG, 2013.

JAPIASSU, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersetorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. 34. ed. Rio de Janeiro, 1993. p. 160.

MACHADO, R. **Ciência e saber**: a trajetória da arqueologia de Foucault. Rio de Janeiro: Graal, 1982. p. 148-149.

PIRES, R.; AMARAL, L. A.; DOS SANTOS, J. C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. *In*: CARDOSO JR., J. C. e GARCIA, R. C. (Orgs). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**: lições da América Latina. Brasília: Cadernos EIAPP, ENAP, 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L. de; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In*: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. da. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 91-107.



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTEÚDO ESTRATÉGICO NOS PPAS ESTADUAIS

Lucas Alves Amaral<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o planejamento governamental esteve nas mãos da burocracia estatal.<sup>2</sup> Na última década, no entanto, a participação social começa a ser introduzida na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), federal, estaduais e municipais. Entre os motivos que concorrem para isso estão as experiências anteriores em estados e municípios com o Orçamento Participativo (OP) e a tônica de relação com a sociedade civil e movimentos sociais dos governos petistas. Desde então, além da própria União, a partir do PPA 2004-2007, vários estados brasileiros têm implementado mecanismos de participação social na elaboração de seus PPAs, independentemente de orientação partidária, e simultaneamente ao processo desenvolvido em âmbito federal.

Entre os anos de 2010 e 2011 ocorreram experiências na construção dos PPAs estaduais relativos ao quadriênio 2012-2015, as quais o projeto coordenado pelo Ipea, *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs* analisou. No projeto foram estudadas experiências de construção dos PPAs 2012-2015 em dez estados da Federação: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte.<sup>3</sup> Em tais análises se explorou, entre diversos temas, como se deu a participação

---

1. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Antropologia Social e Cultural pela mesma universidade.

2. "O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem no desenvolvimento do país, entendida não apenas como produção de riquezas, mas também e, essencialmente, como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados" (Oliveira, 2013, p. 40).

3. É importante salientar que no projeto que gerou os estudos de caso, foram produzidas análises das experiências recentes das administrações das Unidades Federativas acima citadas concernentes à utilização do instrumento de planejamento consubstanciado no PPA referente ao período 2012-2015. Os casos foram definidos segundo a adesão voluntária dos estados à plataforma Ipea. Portanto, não foram selecionados segundo critérios objetivos, por isso, em termos territoriais, há a ausência de estados da região Norte do país entre os relatórios. Os casos versam sobre o contexto político e os antecedentes do planejamento governamental em cada estado; sobre o processo de elaboração do PPA; sobre seu conteúdo; e, por fim, sobre seu sistema de monitoramento.

social no processo de elaboração dos PPAs, qual a natureza da participação e por meio de quais canais e formatos ela aconteceu, quando aconteceu.

Este capítulo objetiva, munindo-se desses dados, descrever as variações da participação social na elaboração dos diferentes PPAs estaduais, problematizar seus porquês, bem como observar se há variações nos conteúdos estratégicos dos planos que se relacionam com tais variações da participação. Para isso, utiliza-se como fonte de dados os relatórios dos dez estados citados no âmbito do projeto do Ipea, o documento “Plano Plurianual 2012-2015: Dimensão Estratégica: Relatório PPAs Estaduais” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG 2013), bem como a base ESTADIC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2012).

Sistematizam-se e sintetizam-se as informações contidas nessas fontes de dados quanto à presença e à intensidade da participação social nos PPAs estaduais, elaborando tipologias com as variações identificadas nos casos analisados. Após isso, uma análise comparativa foi realizada entre os estados com diferentes graus de participação na elaboração dos PPAs no que tange à base aliada ao governo federal e no que tange à presença, à ausência e ao tempo de existência de conselhos de políticas públicas nos estados, informação extraída da base ESTADIC (IBGE, 2012). Por fim, se busca enxergar as variações no conteúdo estratégico dos PPAs dos estados analisados, após sistematização desses conteúdos extraídos do documento “Plano Plurianual 2012-2015 – Dimensão Estratégica: Relatório PPAs Estaduais” (MPOG, 2013).

Realiza-se, neste trabalho, um esforço no sentido de descrever o que tem sido feito nos PPAs estaduais nos últimos anos em termos de participação social, deslocando o eixo de análise para a esfera estadual. Considerando-se o fato de que o encontro entre planejamento governamental e participação social é recente no Brasil, espera-se contribuir para uma maior convergência entre ambos. Este estudo, portanto, objetiva explorar aspectos da intersecção entre participação social e planejamento governamental em âmbito estadual no Brasil, já que a informação a respeito do tema é quase nula na literatura. Em caráter exploratório, busca-se problematizar os porquês das variações e identificar se a participação social, de fato, promove alterações nos conteúdos dos PPAs.

Este capítulo se estrutura da seguinte maneira: na primeira seção, *O que é o Plano Plurianual?*, faz-se uma conceituação sintética do que vem a ser o PPA. Na seção seguinte, *Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais*, discutem-se os modelos de planejamento governamental brasileiros e a inserção da participação social nos mesmos em três períodos – até 1930, de 1930 a 1980, e de 1990 em diante. Na terceira seção, *As variações nos graus de participação social na elaboração dos PPAs estaduais*, descreve-se a participação social nos PPAs estaduais

de 2012-2015 de dez estados brasileiros, quais sejam: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte, classificando-os de acordo com os graus de participação social entre eles. Na quarta seção, *Os conteúdos estratégicos dos PPAs estaduais*, discute-se brevemente a influência da participação social no conteúdo estratégico dos planos. Por fim, foram traçadas breves considerações finais acerca da intersecção entre participação social e planejamento governamental.

## 2 O QUE É O PLANO PLURIANUAL?

Antes de tudo, é preciso retomar o significado do PPA no planejamento governamental do país. Não há, na Constituição Federal (CF) de 1988, a definição de um modelo formal de planejamento para o Brasil, mas há destaque para o PPA, instrumento que baliza a ação governamental e desemboca na programação orçamentária do Poder Executivo. Na letra da lei, o PPA é definido da seguinte forma:

O Plano Plurianual (PPA) define, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (Artigo 165, § 1º, CF 1988).

O PPA é elaborado sempre no primeiro ano do mandato do governante eleito. É por meio deste instrumento que o governo faz as definições prévias a respeito do planejamento e do orçamento que devem orientar as ações durante o período de quatro anos. Todo o gasto que é feito de forma parcelada por mais de um ano deve estar previsto no PPA. Além disso, é a partir deste que o Poder Executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, aprovada pelo Poder Legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente e orienta a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dessa forma, além de poder espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa, também, um instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA. Ele se constitui, assim, como peça central na articulação entre planejamento e gestão, intermediada pelo orçamento. Além disso, devido ao seu caráter de instrumento de planejamento, o PPA tem, também, o papel de revelar a estratégia de desenvolvimento para o país, ainda que circunscrita ao mandato presidencial em curso.

O PPA é um instrumento de planejamento elaborado não somente pela União, mas também por estados e municípios brasileiros. Não há normas que definam um padrão para sua elaboração – muito menos que tornem obrigatória a participação social nesse processo. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, e a Resolução de 2006, que dita as regras de tramitação do orçamento no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso Nacional,

avançaram no que diz respeito à previsão de participação social. Elas preveem, no entanto, apenas a realização de audiências públicas no Parlamento. Não há, no entanto, nenhuma penalidade caso a audiência não aconteça.

### 3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

Existiram diferentes momentos de inserção do planejamento governamental na forma como os governantes geriram o Estado brasileiro desde que este passou efetivamente a promover o desenvolvimento por meio da intervenção na economia na década 1930 com Getúlio Vargas. É possível observar três momentos bem definidos: 1930-1980, marcado por visão tecnocrática do planejamento; os anos 1990, norteados pela reforma do aparelho do Estado e por uma visão que privilegiava a gestão ao planejamento; e, por fim, os anos 2000, registrando uma retomada paulatina do instrumento do planejamento – sem a tecnocracia do passado – e com a aplicação efetiva de inovações constitucionais, entre elas o PPA, como esforço de articular planejamento e orçamentação.

Getúlio Vargas promoveu uma reforma administrativa e “adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – até então dominada pelo setor agrário exportador – e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional” (Rezende, 2011: 178). Nesse período o planejamento se tornou um importante instrumento de desenvolvimento e predominou uma visão incompatível com a participação social nesse processo. “Somente os técnicos governamentais, os grandes empresários e a classe política eram mobilizados para discutir e propor” (Pomponet, 2008, p. 2). Tal visão é típica de um planejamento tecnocrático, feito por especialistas. Sabel (2004) considera que essa visão está envolta em um paradigma de planejamento no qual apenas um ator, o especialista burocrata, é considerado capaz de solucionar os problemas complexos da sociedade.

A partir de 1964, com a instituição do regime militar, essa tendência do planejamento tecnocrático se acentuou. Foi no período entre 1965 e 1985 que foram elaborados o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os famosos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II, com ênfase em aspectos econômicos, como a supressão dos entraves logísticos ao crescimento, bem como na ausência de participação da sociedade.

Até o término da Ditadura Militar (1964-1985), não havia envolvimento da sociedade com a gestão pública. Foi, a propósito, a pressão de sindicatos e movimentos sociais por maior espaço político que serviu de justificativa para o golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1º de abril de 1964 (Pomponet, 2008: 03).

De acordo com Pomponet (2008), três motivos concorreram para corroborar a ausência de qualquer mecanismo de participação social no planejamento nessa fase.

Primeiramente, o mundo vivia a polarização ideológica da Guerra Fria, na qual qualquer traço de consulta à sociedade era sinônimo de comunização do país. Inclusive, o Golpe foi justificado pelos generais para evitar que o país se tornasse comunista. Em segundo lugar, a classe dirigente brasileira, herdeira de tradições escravocratas, oligárquicas e patrimonialistas, não via com bons olhos a mobilização social. Por fim, predominava à época uma crença positivista de tradição militar de que era a burocracia estatal, por meio de técnicos qualificados, a única capaz de formular a estratégia de desenvolvimento do país.

Na década de 1990, com a orientação neoliberal de Collor, e a crise política que se instalou no país devido à corrupção e à má gestão, “embora as funções de planejamento perdessem ímpeto, por outro lado surgiam mecanismos que fortaleciam a participação social no gerenciamento dos recursos públicos” (Pomponet, 2008: 05). É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja gestão prevê a participação de membros da comunidade nas esferas municipal, estadual e também federal. O envolvimento da sociedade no gerenciamento da saúde foi um dos primeiros legados da CF de 1988. Mais demorados, os mecanismos de participação social referentes à educação foram definidos quase uma década depois da CF 1988 e tomaram forma com a lei que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sob a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC). Mas, mesmo instituído por meio de legislação, o envolvimento social permaneceu escasso, apesar de alguns avanços (Pomponet, 2008).

Ainda na década de 1990, no governo FHC, colocou-se em marcha a reforma do aparelho de Estado de Bresser Pereira. Abrucio (2007) diz que um dos efeitos fragmentados e dispersos da reforma sobre o planejamento é que se constituiu uma coalizão em torno do PPA e da ideia de planejamento, não na sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar, mas sim segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Assim, segundo o autor, embora o PPA esteja mais para um Orçamento Plurianual (OPA) “na maioria dos governos, alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual” (Abrucio, 2007: 75). Para Cardoso Jr. (2011), nos anos 1990, há a primazia da gestão sobre o planejamento. Ou seja, o PPA estaria muito mais vinculado à orçamentação do que ao planejamento e engessado por uma visão gerencial voltada para o controle de gastos e seus resultados, visão antevista pelos constituintes em resposta ao período autoritário (Abrucio, 2007; Santos, 2011; Cardoso Jr., 2011). Como afirma Santos (2011):

É essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado (Santos, 2011: 313).

Nos anos 2000, com a eleição de Lula para a Presidência, algumas inovações no âmbito do planejamento governamental foram feitas no país. O governo Lula “aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do Planejamento” (Abrucio, 2007: 76).

O PPA 2004-2007 adotou a estratégia de consolidação da metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados. A inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano, que se materializou durante o processo de confecção, em eventos realizados em todos os estados e no Distrito Federal. Contudo, durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação (Paulo, 2010: 175).

É de se notar com este breve relato que, no Brasil, a “conciliação entre planejamento e participação social é um fenômeno relativamente recente” (Pomponet, 2008: 01). A interação entre planejamento governamental e participação social, a exemplo do que se realizou no OP com o processo orçamentário, desde a experiência da cidade de Porto Alegre na década de 1980, vem tomando nova face no Brasil há menos de uma década em alguns estados brasileiros. Mecanismos de participação social têm sido criados para subsidiar a construção dos PPAs estaduais. Alguns estados, inclusive, chamam seu Plano Plurianual de “PPA Participativo”, pois os mesmos são construídos com a premissa de que a participação social é o elemento-chave na sua elaboração. Ou seja, vêm sendo implementados arranjos participativos em alguns estados da Federação com formatos e naturezas de participação específicos, objetivando que a participação social, além dos planos de governo, planos de longo prazo e outros mecanismos, também defina ao menos o escopo geral de conteúdo do PPA, expresso, em geral, em suas diretrizes, metas, programas e ações.

Tais experiências na arena estadual começam a ocorrer em paralelo e simultaneamente ao processo que se iniciou no primeiro mandato do presidente Lula de se fazer confluir a participação social no PPA da União, por intermédio da experiência de se produzir o PPA federal de 2004-2007, “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão”. Em 2003, na elaboração do PPA 2004-2007 foi realizada uma grande consulta popular. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância de prestígio durante o governo Lula, também discutiu o plano. Como resultado deste processo foi criado um Grupo de Trabalho (GT), constituído por representantes do governo e da sociedade, com o objetivo de formular a metodologia de participação. O GT começou a funcionar, de fato, em 2007.

Contudo, de acordo com a sociedade civil organizada, as propostas elaboradas nos fóruns não foram incorporadas de modo efetivo no plano. Tal experiência produziu algumas frustrações, mas também aprendizados importantes. Na visão crítica da sociedade civil organizada envolvida no processo, como resultado final,

esse processo foi um verdadeiro “espetáculo” da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, de fato, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o “modelo de desenvolvimento”. (Moroni, 2010: 132).

No PPA 2008-2011 federal, no âmbito do Legislativo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso teve a iniciativa de discutir o PPA com organizações da sociedade civil, prometendo acatar com prioridade as sugestões apresentadas. Foram promovidos seminários regionais, bem como um seminário nacional realizado em Brasília, na Câmara dos Deputados, em outubro de 2007. O processo de consulta ao PPA 2008-2011, coordenado pela CMO, revelou-se um momento que suscitou muitas críticas. De acordo com a sociedade civil, nos seminários regionais, parlamentares aproveitaram o espaço para prolongados discursos, reduzindo o tempo destinado às vozes da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades, dos representantes de bairros.

Na fase de elaboração do plano 2008-2011, no âmbito do Executivo, verificou-se, mais uma vez, a frustração da sociedade civil, que há muito luta para ter maior participação no processo de concepção do Plano Plurianual (INESC, 2007).

A elaboração do PPA 2012-2015 contou com a introdução de um novo elemento com fins de incorporar a participação da sociedade civil nesse processo, o Fórum Interconselhos.<sup>4</sup> Essa instância surgiu após um primeiro momento de debates em quase todos os conselhos setoriais, “incluindo a indicação de até dez membros para participar do segundo momento do processo, um Fórum Interconselhos de Debate do PPA” (Oliveira, 2013: 34).

O fórum, que reúne representantes da sociedade civil, integrantes de conselhos e comissões nacionais, foi criado para, além de continuar o processo de participação social no ciclo orçamentário iniciados nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, auxiliar no aprofundamento e aperfeiçoamento das experiências anteriores (SGPR, 2011).

Esse espaço de debate com a sociedade surgiu quando o governo federal definiu que o Plano Plurianual 2012-2015 seria orientado por um amplo processo participativo, cuja finalidade é a de torná-lo um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas. Para tanto, o Ministério

---

4. “O fórum foi criado para ser uma “instância de debate efetivo, qualificado, contínuo e institucionalizado sobre participação social e planejamento público, assim como ampliar a conexão entre a participação social e expressões das escolhas estratégicas de governo, como PPA, LDO e LOA” (Secretaria Nacional de Articulação Social, 2011).

do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) elaboraram, em conjunto, uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse à sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor. Para que esse evento acontecesse, realizou-se, primeiramente, uma reunião de sensibilização para a importância do processo com os secretários executivos de todos os conselhos. Nessa reunião, esclareceu-se como a participação social seria inserida na fase de elaboração do PPA e sua importância para o monitoramento e avaliação durante os próximos quatro anos. A partir daí, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos participaram de reuniões preparatórias em dezenove Conselhos Nacionais e três Comissões (...), a fim de esclarecer as principais dúvidas do processo de participação social e aquelas concernentes ao novo modelo do PPA, orientações estratégicas de governo e proposta programática, tendo sido inclusive encaminhado por meio eletrônico um material de apoio que trazia informações sobre os diálogos sociais e sobre o próprio Plano Plurianual (Secretaria Nacional de Articulação Social, 2011, p. 4).

O I Fórum Interconselhos ocorreu em maio de 2011, por meio de plenárias onde foram apresentados os programas temáticos propostos pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MP. Além das plenárias foram construídos grupos de trabalho para discussão de temas específicos. O fórum reuniu cerca de trezentas pessoas que apresentaram as contribuições da sociedade civil para o processo de elaboração do PPA 2012-2015 – “Plano Mais Brasil”. Foram apresentadas mais de seiscentas propostas. Depois de analisadas, resultaram na incorporação total de cerca de 80% das sugestões e incorporação parcial de 20% no texto do projeto de lei do PPA enviado ao Congresso Nacional.<sup>5</sup>

Em outubro de 2011 ocorreu o II Fórum Interconselhos. Neste foi apresentada aos representantes de diversos conselhos nacionais e entidades da sociedade civil a proposta do PPA 2012-2015, que foi enviada ao Congresso Nacional no final de agosto daquele ano. Nela estavam incluídas as recomendações propostas pela sociedade civil durante o I Fórum. Durante o encontro foi discutida, ainda, a implementação do monitoramento dos programas temáticos do PPA.

Em novembro de 2012 ocorreu o III Fórum Interconselhos. Foi o primeiro evento de participação social de um PPA que ocorreu posteriormente à sua elaboração. Reuniram-se representantes de 37 Conselhos de Políticas Públicas e entidades de âmbito nacional para debater o PPA 2012-2015 e seu monitoramento. Neste encontro foi sugerido que o fórum se reunisse semestralmente, de forma presencial, para analisar relatórios das agendas transversais produzidos pelo MP, o que vem ocorrendo desde então.

---

5. “No total, a sociedade civil fez 629 sugestões à proposta de PPA apresentada pelo Ministério do Planejamento, tendo sido incorporadas na avaliação do Ministério do Planejamento (2011) 96,7% delas, sendo 77,1% integralmente e 19,6% parcialmente” (Oliveira, 2013: 34).

Em setembro de 2013 aconteceu o IV Fórum Interconselhos para divulgar os relatórios de monitoramento e avaliação das agendas transversais do PPA 2012-2015. As agendas transversais são “documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial” (MPOG, 2013), tais como juventude, mulheres, igualdade racial, população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT), população de rua, criança e adolescente, idosos, deficientes e povos indígenas (SGPR, 2013).<sup>6</sup>

As experiências que envolvem a participação social no PPA federal têm sido debatidas e problematizadas (INESC, 2007; Moroni, 2010; Oliveira, 2013). Mas não se trata de um fenômeno apenas de âmbito federal. Paralelamente, a participação social tem sido introduzida em âmbito estadual desde o PPA 2004-2007. Tem aumentado o número de PPAs estaduais com experiências de participação social em sua elaboração. Alguns estados têm tomado emprestado as experiências federais e outros têm trilhado caminhos independentes no que tange à participação social na elaboração dos PPAs estaduais. Mecanismos inovadores na internet, oficinas, audiências, plenárias, até conselhos próprios para o PPA estadual têm sido criados com a intenção de aproximar a sociedade do planejamento governamental.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAS ESTADUAIS NO BRASIL

Como dito, na última década alguns mecanismos de participação social têm sido criados para subsidiar a construção dos PPAs estaduais. O projeto do Ipea *Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs* analisou as experiências de construção dos PPAs 2012-2015 em dez estados da Federação: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte. Busca-se aqui sistematizar as informações relativas à participação social presentes nesses processos.<sup>7</sup>

Uma lista com características da participação social na construção dos PPAs estaduais, a partir da observação das características empíricas observadas nos próprios casos analisados sobre como se organiza essa participação, foi elaborada. Na ausência de uma literatura que defina tais critérios, optou-se por utilizar as próprias características das experiências práticas para construirmos uma base comparativa

6. “São formas alternativas de organização das informações contidas no plano, que permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, fazendo uso da maior capacidade do PPA 2012-2015 de revelar os compromissos de governo para os públicos específicos” (MPOG, 2013, p. 9).

7. A participação aqui foi considerada a partir de seu formato (o modo como é organizada e os canais pelos quais acontece), e não por sua natureza (se consultiva ou deliberativa), pois na grande maioria dos estados analisados a participação social teve natureza apenas consultiva. Embora os estados tenham feito esforços no sentido de envolver a sociedade no processo de construção do conteúdo do PPA, tal envolvimento social não significa vinculação das propostas com o conteúdo do documento. A opção analítica pelo formato se deu, pois ele permite visualizar se há um esforço de construção de um sistema de participação integrado no estado, o que aponta para uma participação social mais inclusiva, efetiva e perene.

entre os casos e perceber entre eles os diferentes graus de participação social na elaboração dos PPAs estaduais, e a partir daí buscar semelhanças e diferenças entre os casos. A definição desses graus permitirá problematizar adiante se estados com PPAs com graus de participação social semelhantes apresentam governos da base aliada na esfera federal e instituições participativas também semelhantes, bem como se poderá observar se a variação nos graus de participação social na elaboração dos PPAs corresponde à variação nos conteúdos estratégicos dos planos.

#### **4.1 Regionalização da participação**

Entre as características mais marcantes observadas nas experiências de participação social na elaboração dos PPAs estaduais encontra-se “a regionalização da participação”. Em alguns estados a participação social aconteceu de forma regionalizada, sendo este dividido em regiões com características socioeconômicas diferentes para que ocorressem eventos locais, com ou sem eleição de representantes para encontros posteriores em nível estadual envolvendo representantes dessas regiões. Por detrás desta descentralização da participação social subjaz o princípio da inclusão e a busca por equanimidade entre as regiões, muitas vezes díspares em termos socioeconômicos.

#### **4.2 Presença de mais de um canal de participação**

Como segundo critério de organização da participação social na elaboração dos PPAs estaduais observou-se, em alguns estados, “a presença de mais de um canal de participação”. Como dito no início deste trabalho, não há legislação específica que obrigue o envolvimento social na elaboração dos PPAs, com exceção da LRF, aprovada em 2000, e da Resolução de 2006 da CMO do Congresso Nacional, que ditam as regras de tramitação do orçamento no âmbito do Legislativo e preveem a participação social por intermédio da realização de audiências públicas no parlamento. No entanto, não há pena ou sanção caso essa prerrogativa não seja cumprida. Considera-se, portanto, um critério significativo no que tange à organização da participação social na elaboração dos PPAs estaduais a presença de mais de um canal de participação. Ou seja, para além das audiências previstas em lei, a participação ocorre em plenárias regionais e/ou estaduais, oficinas, seminários, por meio da internet, nos conselhos de políticas públicas e/ou em conselhos próprios criados para o PPA estadual em questão.

#### **4.3 Eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual**

O terceiro critério observado nos PPAs estaduais que apresentam a participação social de forma mais sistematizada deriva dos primeiros critérios expostos acima. Trata-se da “eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual”. Esta é uma característica importante que demonstra a intenção da sistematização

da participação e de sua institucionalização. O que isso quer dizer? Que a participação ocorre em dois níveis, por intermédio de encontros regionais e um ou mais encontros estaduais, apresentando regras definidas para a eleição de representantes, envolvendo critérios variados de votação, entre outras regras que tornam o processo mais democrático, transparente e plural. Além disso, esta descentralização demonstra o interesse do estado em envolver não somente um maior número de pessoas no processo político de construção do PPA, como também contribuir pedagogicamente para o entendimento deste instrumento de planejamento governamental por um maior número de grupos e pessoas da sociedade civil. Além disso, em alguma medida, cada representante expõe as necessidades mais prementes da sua região, o que pluraliza e complexifica o processo de proposições.

#### **4.4 A criação de conselho ou fórum exclusivo para construção e debate do PPA estadual**

O quarto critério observado nos estados que apresentam uma organização mais sistematizada da participação na construção de seus PPAs e que tem paralelismo com o terceiro critério exposto acima no sentido do esforço do estado em construir um sistema de participação efetivo e integrado na elaboração do PPA é “a criação de um conselho exclusivo para construção e debate do PPA estadual”. Tal critério demonstra o caráter especial dado ao PPA como instrumento de planejamento que requer discussão e monitoramento por parte da sociedade civil.

#### **4.5 A participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo**

O quinto critério a ser observado é que “a participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo”. Como foi visto, não há sanção ou pena para o Legislativo que não realizar audiências públicas no processo orçamentário (que envolve o PPA, a LDO e a LOA, de que se fala acima). Portanto, aqueles estados que têm Legislativos que cumprem com a realização dessas audiências públicas e ainda possuem um Executivo que cria outros canais e formas de diálogo com a sociedade demonstram um maior grau de participação na elaboração do PPA em relação àqueles estados que somente cumprem com a realização de audiências públicas e não apresentam outros canais (caso do Espírito Santo) e, mais ainda, em relação àqueles estados que sequer cumprem com a norma de realizar audiências públicas (caso do Paraná, que realizou apenas uma audiência em um município durante todo o processo de elaboração do seu PPA estadual).

Observados estes cinco critérios iniciais a partir da observação dos casos empíricos estudados e comparando-os uns aos outros a partir da presença ou não dos critérios sugeridos, é possível afirmar que aqueles estados que apresentam

um conjunto significativo destas características listadas possuem um “*alto grau de participação social*” na elaboração de seus PPAs estaduais.

A Bahia e o Rio Grande do Sul são os estados que apresentam esse conjunto de características como um todo entre os casos analisados. Além destes destaca-se o Ceará, pois entre os demais estados analisados é o único que apresenta, também, um conjunto significativo de características importantes das listadas acima, tais como a regionalização da participação, a presença de mais de um canal de participação e a participação promovida tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. No entanto, ainda assim, distancia-se da Bahia e do Rio Grande do Sul, pelo fato de ambos terem criado um comitê especial para o PPA e de preverem eleição de representantes em plenárias regionais para deliberações e debates em etapas estaduais. Mesmo com tal distanciamento, o Ceará é, quando comparado aos demais estados analisados, o que apresenta alto grau de participação social na construção de seu PPA estadual, assim como a Bahia e o Rio Grande do Sul.

O conjunto de características listadas acima demonstra um esforço de integrar diferentes regiões do território e diferentes espaços de participação com vistas a não só atender o maior número de cidadãos nesses espaços, bem como pluralizar (em termos regionais) os debates em termos de priorização e hierarquização de propostas advindos da sociedade. Desta forma, em termos objetivos, a presença conjunta das características acima citadas caracteriza os estados com alto grau de participação social na elaboração dos PPAs em relação aos demais por demonstrar esforço de construir um sistema de participação social em torno do PPA, que seja inclusivo e perene. Note como se deu a participação social no PPA 2012-2015 nos estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará.

Na construção do PPA 2012-2015, o Executivo baiano dividiu o estado em 26 territórios de identidade onde foram construídos GTs com a participação de representantes do estado e da sociedade civil – “regionalização da participação”. Além disso, como método complementar às plenárias dos GTs foi desenvolvido um espaço na internet para consultas sociais do PPA. Além da internet e dos GTs, foi criado o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (Cappa) – “presença de mais de um canal de participação” e “criação de um conselho exclusivo para construção e debate do PPA estadual”. Este conselho considerou a eleição, nas audiências públicas do PPA, dos representantes dos 26 territórios de identidade, totalizando 104 representantes da sociedade civil, com a finalidade de acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o governo do estado quanto à execução do PPA – “eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual”. Como dito, foram realizadas audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo para discussão do PPA da Bahia – “participação social promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo”. Além disso, entre dezembro de 2009 e

2010, a Secretaria de Planejamento (Seplan) realizou o “Ciclo de Debates Pensar a Bahia 2023 – Construindo o Nosso Futuro”. O “Pensar a Bahia” foi uma série de eventos nos quais participavam representantes do governo federal, acadêmicos e representantes da iniciativa privada e dos movimentos sociais. Cada um destes discorria sobre um tema em questão e apresentava críticas ou sugestões e, ao final, um debate era franqueado.

Dito isso, é possível observar com clareza que no estado da *Bahia* há o esforço de construção de um sistema de participação social elaborado e efetivo. Foram realizadas plenárias territoriais, reuniões com a participação da sociedade civil local para definição das preferências em termos de hierarquização e priorização de propostas para o plano. Assim, a participação social é considerada relevante para o PPA baiano, de forma que o plano foi chamado de PPA Participativo (PPA-P). Entre os dez casos analisados, somente a Bahia e o Rio Grande do Sul apresentam este nome para seus PPAs. O PPA-P baiano busca integrar diferentes espaços de participação e diferentes formas de gerar propostas. Um fator extra é que o estado em questão se diferencia dos demais casos analisados por demonstrar um esforço de incluir as demandas sociais no conteúdo do plano, destacando, no PPA 2012-2015, aquelas propostas que foram elaboradas pela sociedade e incluídas no seu conteúdo. O aumento da complexidade no sistema de participação social na construção do PPA estadual na Bahia advém da inclusão da participação desde o PPA 2008-2011, que foi aprimorado no atual.

O *Rio Grande do Sul* apresenta formalmente a construção de um sistema estadual de participação, um “conjunto de ações e canais que permitem à sociedade participar e acompanhar as realizações de governo” (UNISC, 2013). A participação social na construção do PPA-P 2012-2015 se configurou a partir da realização de um seminário de governo, que envolveu a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Além disso, ocorreram seminários regionais com a participação da sociedade civil organizada. Para a realização destes seminários, o estado foi dividido em nove regiões de planejamento – “regionalização da participação”. Nos seminários, o governo se dirigia à comunidade para apresentar o balanço da situação econômico-financeira do estado e os objetivos estratégicos do plano. Os seminários tinham como objetivo ouvir a população sobre suas necessidades e buscar sugestões para alavancar o desenvolvimento da região. Além destes foi criado um sítio eletrônico chamado “Participação Digital” (“presença de mais de um canal de participação”). A participação social envolveu tanto a consulta à sociedade sobre a dimensão estratégica do conteúdo do PPA, como a prestação de contas sobre a realização do planejamento e o diálogo com o governo em outros campos, como, por exemplo, no programa de interação entre o estado e a sociedade civil, chamado “A comunidade pergunta e o governo responde”. Além de tudo o que foi citado,

foi criado um conselho do PPA formado por um representante de cada Corede e por representantes eleitos nos seminários regionais (“eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual” e “criação de um conselho exclusivo para construção e debate do PPA estadual”). Este conselho tem como atribuições iniciais apreciar, emitir opinião e validar a proposta do PPA do governo do estado para encaminhamento à Assembleia Legislativa do estado, além de acompanhar a execução do plano. Assim, a versão final do PPA de participação cidadã foi apresentada para aproximadamente sessenta conselheiros do PPA. Além de todas as iniciativas promovidas pelo Executivo do estado do RS, foram realizadas audiências públicas pela Assembleia Legislativa do estado (“participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo”).

No *Ceará*, já no PPA 2008-2011 foi realizado um Fórum Estadual do Planejamento Participativo e Regionalizado como esforço de introdução da participação social na construção do PPA. Assim, a elaboração do PPA 2012-2015 procurou incrementar a participação social e focar nas diferentes potencialidades regionais do estado, tendo como metodologia a participação e a regionalização. Foram divididas dezessete macrorregiões do estado, em que foram realizadas oficinas participativas em 2011 sob a coordenação conjunta da Vice-Governadoria e da Secretaria de Planejamento e Gestão (“regionalização da participação”). Para as oficinas foram convocados os diversos setores da sociedade, tais como cidadãos e representantes das administrações municipais, de ONGs, dos sindicatos, de entidades de classe, da iniciativa privada e dos fóruns de políticas públicas, para dar sugestões, estabelecer suas demandas e fazer reivindicações. Foi feita uma reunião com os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas em nível estadual e houve a realização do V Fórum Estadual de Planejamento Participativo com a entrega do Caderno do PPA 2012-2015 (“presença de mais de um canal de participação”). No *Ceará* observa-se, também, a presença de audiências públicas executadas pelo Legislativo (“participação social promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo”). Desta forma, o *Ceará* é o estado que mais se aproxima do esforço de se construir um sistema integrado de participação ensejado no RS e na BA em relação a todos os demais casos analisados.

O conjunto de critérios observados na Bahia, no Rio Grande do Sul e no *Ceará* representa meios de se construir uma sistematização e uma integração da participação social na elaboração dos PPAs estaduais. O esforço do estado em concretizá-los e articulá-los confere maior intensidade da participação social na elaboração do PPA. No entanto, além desse conjunto de critérios se observam outros também importantes nos estados que apresentaram intensidade média de participação social na elaboração dos PPAs 2012-2015 em comparação com os demais casos.

#### **4.6 A participação social ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado**

Um critério importante a ser observado, e que também demonstra um esforço de integração entre diferentes espaços de participação social é o fato que “a participação social ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado independente e paralelamente à participação mais geral da sociedade, por meio de plenárias, oficinas, seminários, audiências, internet e eleição de representantes outros que não apenas os representantes de conselhos gestores”. A utilização dos conselhos gestores de políticas públicas na discussão e na proposição do instrumento de planejamento demonstra a intenção de sobrepor metas e objetivos estratégicos de acordo com as áreas temáticas dos conselhos, embora não necessariamente isso aconteça de fato, além de se utilizar complementarmente os espaços institucionalizados de participação social já existentes, como é o caso dos conselhos, para além da implementação de políticas públicas, utilizando também para a discussão do planejamento governamental, que antecede tal implementação.

#### **4.7 Presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual**

Além do critério acima citado, outro importante critério a ser observado é “a presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual, promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo, contando com a presença de altos quóruns de participantes nessas audiências públicas”. Como foi visto, a LRF, aprovada em 2000, e a Resolução de 2006 da CMO do Congresso Nacional ditam as regras de tramitação do orçamento no âmbito do Legislativo e preveem a participação social mediante a realização de audiências públicas no parlamento. No entanto, não existem sanções caso as audiências não ocorram. O fato de alguns Legislativos fomentarem a realização de várias audiências públicas, o fato de alguns Executivos as realizarem também, e a presença de altos quóruns nessas audiências demonstra não somente o cumprimento da legislação, mas um esforço para que a população saiba o que é o PPA e quais são seus principais objetivos e a eficácia da publicidade das audiências.

#### **4.8 Presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou construção de propostas ao PPA estadual**

Um oitavo critério a ser observado no que diz respeito ao grau de participação social na elaboração do PPA estadual é a presença de meios eletrônicos como espaços de construção de propostas ou para consulta do processo de construção do PPA. A internet tornou-se um meio de participação social, embora não se possa dizer que todas as experiências de participação social via internet sejam eficazes. Primeiramente, levanta-se a questão do acesso à internet ser ainda muito diferente entre diferentes grupos sociais. Além disso, nos casos analisados, os meios eletrônicos

têm sido usados mais como um mecanismo de consulta das diretrizes, objetivos e metas do PPA do que como espaço de proposição social. No entanto, a internet é um instrumento inovador como tecnologia da participação social e tem incluído uma série de cidadãos que não participam dos espaços físicos como audiências e plenárias, o que aponta a inclusão de um novo perfil de participantes.

#### 4.9 A participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último (ou últimos) PPA(s)

Por fim, o último critério passível de ser analisado é o fato de que a participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último (ou últimos) PPA(s). O esforço de continuidade e/ou aprimoramento do instrumento da participação social na elaboração do PPA demonstra intenção de se enraizar a participação social como um dos meios de se construir o plano.

Os estados que apresentam algumas dessas características listadas, em comparação com os demais estados analisados, possuem “*grau médio de participação social*” na elaboração de seus PPAs estaduais. Médio, pois não apresentam as principais características citadas acima que contribuem para que se construa um sistema de participação social que integre diferentes momentos de participação (em escala regional e em escala estadual), diferentes espaços (audiências, internet, conselho do PPA, plenárias etc.), acessando, assim, um maior número de pessoas e promovendo uma pluralização das propostas, como é o caso da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará. Os critérios apresentados pelos estados com médio grau de participação demonstram algum esforço deste em ir além do mecanismo das audiências públicas.<sup>8</sup> Médio, ainda, pois os estados que possuem um baixo grau de participação social não apresentam nenhuma das características listadas, como será visto adiante.

Os estados que apresentam médio grau de participação social na elaboração dos PPAs estaduais são Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Observa-se nestes a presença de audiências públicas como o principal canal de participação social. No entanto, ainda é possível identificar outras formas de participação em todos eles, como é caso dos fóruns setoriais criados no RJ, complementando o trabalho das audiências, ou a audiência *online*, no caso de SP. No ES e em SP a internet também é vista como um meio de gerar propostas e realizar consultas sobre o PPA. Além disso, outro fator considerável na participação deste grupo de estados com grau de participação média é que as audiências públicas são propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, e são em número variado. Diferentemente, no grupo de estados com baixo grau de participação social nos PPAs estaduais a ocorrência das audiências públicas é bem menor e as mesmas têm caráter isolado

---

8. Para uma conceituação de audiência pública ver: Fonseca *et al.*, 2013.

e apresentam baixos quóruns, como será visto a seguir. No geral, este grupo intermediário apresenta considerável número de participantes nestas audiências.

No *Espírito Santo* uma série de audiências públicas foi organizada pelo Executivo. Nelas os participantes foram divididos em seis grupos e debateram a priorização e a hierarquização das metas para cada um dos temas: educação, cultura, esporte e lazer; desenvolvimento, turismo, ciência, tecnologia e meio ambiente; transportes, desenvolvimento urbano e saneamento; saúde, assistência social, trabalho e direitos humanos; segurança pública e justiça; desenvolvimento regional: agricultura e pequenos negócios.

Mais de seis mil pessoas participaram das reuniões (FCAA, 2013). Além das audiências convocadas pelo Executivo com caráter de oficinas, ocorreram também audiências públicas no Legislativo, assim como foi criado no estado o “PPA *online*”, instrumento por meio do qual o cidadão podia definir demandas prioritárias para o estado do Espírito Santo.

Em *São Paulo*, por sua vez, o Executivo realizou uma série de audiências públicas no âmbito do ciclo de eventos regionais “Governo Presente”. Além disso, o estado se muniu da internet de diferentes formas, criando o “Portal PPA” para consulta da população. Além deste, a Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) realizou uma “audiência *online*” por meio de seu portal na internet, e foi realizada outra audiência em caráter presencial no Legislativo. Em São Paulo, desde 2005, o governo faz audiências públicas anuais durante o processo de elaboração da LOA nas Regiões Administrativas (RAs) do estado. Além do Portal PPA criado pelo Executivo e do Portal da ALESP, em São Paulo foi criado o *site* “Emendas *Online*”, no qual a população produz sugestões que se tornam emendas ao projeto do PPA, que permanecem ou não no texto a critério do relator do projeto. “O Portal PPA registrou 218 sugestões, sendo 191 de cidadãos, 24 de órgãos públicos e três de ONGs, conforme mostra o Relatório da Consulta Pública, disponível no Portal PPA” (Cepam, 2013).

Por fim, o estado do *Rio de Janeiro* realizou algumas audiências públicas sobre o PPA promovidas pelo Executivo. Além disso, foram criados fóruns setoriais sobre o PPA. Os fóruns são comissões setoriais que envolvem conselhos paritários, em especial o da saúde e o da assistência social. Além disso, para a elaboração do PPA 2012-2015 foram realizadas entrevistas pela equipe da Secretaria de Planejamento do estado com pessoas de notório saber sobre as perspectivas para o Rio de Janeiro, incluindo acadêmicos e a sociedade civil organizada. Além das audiências públicas realizadas pelo Executivo, ocorreram algumas audiências públicas em algumas assembleias legislativas municipais.

O terceiro grupo, *PPAs com baixo grau de participação social*, é o grupo dos estados que não apresentam nenhuma das características presentes nos PPAs com

alto e com médio grau de participação social. Os estados com baixo grau de participação social, na prática, apresentam uma frágil relação com a participação social em comparação aos demais. São eles: Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná. Pode-se ver, no caso do Rio Grande do Norte e do Mato Grosso do Sul, apenas a presença de uma relação pouco profícua com os conselhos gestores na definição de diretrizes e metas do PPA; no caso de Minas Gerais, apenas a presença de audiências públicas propostas pelo Legislativo; e no caso do Paraná, uma ausência expressiva da participação social na construção do PPA, na qual se registrou apenas uma audiência pública em um município do estado em dois anos.

Em *Minas Gerais* a Assembleia Legislativa do estado (ALMG) possui comissões permanentes que realizam audiências públicas no interior e na capital. Tais audiências são realizadas pelas comissões permanentes da ALMG, de acordo com o tema em discussão, e coordenadas pelas Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária e de Participação Popular, contando, também, com a participação dos gestores dos programas estruturadores do PPA. As audiências não contaram com a presença expressiva da população. Os secretários e gestores responsáveis pelo PPA afirmaram que a participação social não seria considerada no conteúdo do PPA, pois o plano deveria vincular-se ao plano de governo e aos planos de longo prazo do estado (UFV, 2013). Desta forma, a presença de audiências no interior e na capital se deu apenas como publicização do processo, mas sem um esforço eficaz do governo em chamar a população a participar dessas audiências.

No *Mato Grosso do Sul*, além de esporádicas audiências públicas realizadas pelo Legislativo, a participação social ocorreu na elaboração da proposta no âmbito do Executivo por meio dos segmentos representativos dos conselhos estaduais, seja mediante demandas expressas, ou mesmo por intermédio de suas deliberações.

No *Rio Grande do Norte*, por sua vez, a participação social na elaboração do PPA foi anunciada para acontecer a partir do conjunto das deliberações e das recomendações dos “conselhos” e das “conferências”, identificadas tanto em sua abrangência estadual, quanto regional, por intermédio da formação de grupos de trabalho. Na prática, houve baixa participação dos conselhos. Os mais antigos, de saúde e de educação, procuraram apenas se informar das propostas do PPA. Não houve um processo dinâmico de escuta nos conselhos (UFRN, 2013).

Por fim, na elaboração do PPA 2012-2015 do *Paraná* não se observou nenhum estímulo para que ocorresse a participação da sociedade. Para o PPA 2012-2015 ocorreu a excepcionalidade de uma audiência pública no município de Laranjeiras do Sul, por convocação da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa. Tal como constatado em análise sobre o PPA no Paraná, a ausência da participação social no estado durante a construção do PPA estadual é notável.

Preocupante, no entanto, é a constatação de que não há estímulo para que ocorra a participação da sociedade nos debates de elaboração do PPA. Verifica-se um retrocesso político no estado do Paraná referente às iniciativas de planejamento e gestão participativa, como havidas durante o mandato do governador José Richa (pai do atual), durante o período de transição democrática da década de 1980. Para o PPA 2012-2015 ocorreu a excepcionalidade de uma audiência pública no município de Laranjeiras do Sul, por convocação da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa.

Na falta de participação popular no planejamento governamental, os articuladores do discurso oficial buscam uma brecha democrática no fato de o plano de governo ter sido aprovado nas urnas quando a população elegeu o mandatário do governo do estado. Se por um lado é indiscutível a legitimidade do governante, por outro lado o eleitor não votou especificamente no plano de governo que gostaria, apenas eliminou uma alternativa menos desejável. A coordenadora oficial do PPA apresenta um discurso oficioso de que o Paraná nunca desenvolveu a cultura de participação popular (Unicentro, 2013, p. 38).

A partir do que foi exposto nos dez casos analisados, identificam-se três grupos de estados com a presença distinta da participação social na elaboração dos PPAs 2012-2015. Há estados com um formato participativo mais complexo, com vistas à construção de um sistema de participação que integra diferentes espaços, como é o caso da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará. Em um segundo grupo, existem estados com uma intensidade de participação inferior ao primeiro grupo na construção dos PPAs. Nestes, encontram-se os canais das audiências públicas convocadas pelo Legislativo em sua maioria como o principal espaço de participação social na construção no PPA. Em alguns casos, ou encontram-se outras audiências convocadas pelo Executivo, ou se vê a interação com os conselhos gestores tomados como os legítimos e únicos espaços representativos da população para se discutir as diretrizes, programas e ações do futuro PPA. O processo de seleção de outros representantes advindos de outras clivagens ou exteriores às organizações da sociedade civil mais capitalizadas do estado fica de fora deste grupo de estados com grau de participação média. Por fim, tem-se um grupo de estados que não apresenta esforço de incluir as demandas sociais no processo de construção do PPA. Nestes a participação social na elaboração dos PPAs estaduais é praticamente nula.

## **5 AS VARIAÇÕES NOS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PPAs ESTADUAIS**

Por que alguns estados têm aparatos mais participativos na elaboração de seus PPAs do que outros? Quais fatores ajudam a explicar os diferentes graus de participação social discutidos acima? Busca-se analisar aqui estas questões sob a perspectiva de duas variáveis. Pergunta-se: *i*) se o governo do estado é da base aliada ao governo

federal, bem como *ii*) se o estoque de instituições participativas anteriores apresenta variações entre os estados que reproduzam a lógica da variação entre os graus de participação social na elaboração do PPA.

Observa-se se o governo é da base aliada do governo federal em cada estado buscando analisar se há algum padrão entre os estados com diferentes graus de participação social nos PPAs, bem como é observada a presença, a ausência e o tempo de existência de alguns conselhos de políticas públicas nos estados analisados, tais como os conselhos do idoso, de deficiência, de igualdade racial, LGBT, de direitos humanos, da mulher, de segurança alimentar, de assistência social, de educação, de cultura, de esporte, de habitação, de transporte, de saúde, de segurança pública, de meio ambiente e da criança – disponibilizados na base de dados ESTADIC (IBGE, 2012), e sistematizados pelo Ipea.

O quadro 1 indica se o governo estadual é da base aliada ao governo federal nos dez estados analisados neste estudo, organizados de acordo com os graus de intensidade da participação social na elaboração dos PPAs estaduais.

QUADRO 1  
Governos e bases partidárias por estado<sup>1</sup>

Estado	Governador (partido)	Base aliada ao governo federal
Bahia	Jaques Wagner (PT)	Governista
Rio Grande do Sul	Tarso Genro (PT)	Governista
Ceará	Cid Gomes (PSB)	Governista
Espírito Santo	José Renato Casagrande (PSB)	Governista
São Paulo	Geraldo Alckmin (PSDB)	Oposição
Rio de Janeiro	Sérgio Cabral (PMDB)	Governista
Minas Gerais	Antonio Anastasia (PSDB)	Oposição
Mato Grosso do Sul	André Puccinelli (PMDB)	Governista
Rio Grande do Norte	Rosalba Ciarli Rosado (DEM)	Oposição
Paraná	Carlos Alberto Richa (PSDB)	Oposição

Fonte: pesquisa Ipea.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Dados referentes a dezembro de 2013.

Obs.: Em vermelho estão os estados com alto grau de participação social na elaboração do PPA; em laranja estão os estados com grau médio de participação social na elaboração do PPA; e em amarelo estão os estados com baixo grau de participação social na elaboração do PPA.

Pode-se observar, no quadro 1, que os estados com governos pertencentes à base aliada do governo federal que introduziram mecanismos de participação social na construção de seus PPAs são maioria. Entre eles estão a Bahia, o Rio Grande do Sul e o Ceará – estados que possuem mais mecanismos de participação de forma sistêmica e integrada –, bem como Espírito Santo e Rio de Janeiro – estados com grau médio de participação social na elaboração do PPA. Entre os quatro estados

com baixo grau de participação social, apenas o Mato Grosso do Sul é da base aliada ao governo federal. Dos dez estados analisados, quatro governos são da oposição ao governo federal: Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, todos com baixo grau de participação social na construção dos seus PPAs, e apenas São Paulo com grau médio.

Considerando essa relação entre a base aliada ao governo federal e o grau de participação social na construção dos PPAs estaduais, é possível afirmar que há maior incidência de estados que introduziram mecanismos de participação social na elaboração de seus PPAs sendo da base aliada do atual governo federal. De acordo com Abrucio (2011), desde o primeiro mandato petista no governo federal abriu-se espaço para a introdução de mecanismos de participação social na administração pública. Por exemplo, das oitenta conferências nacionais realizadas de 1988 a 2009, 68% delas foram realizadas na gestão petista, envolvendo 33 temáticas (Abrucio, 2011). Além disso, o autor menciona a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a introdução da participação no âmbito do PPA federal. A incidência de mais governos da base aliada ao governo federal com introdução de mecanismos de participação social no âmbito do PPA estadual pode estar ligada a esta intensificação no plano federal, por uma questão de certo paralelismo de princípios entre os governos estaduais e federal da mesma base. Estes enxergam a participação social como geradora de melhorias na administração pública e veem, na participação social, um reforço do caráter popular que prega o atual governo federal petista. Por outro lado, governos da oposição, representados, principalmente, por PSDB e DEM, têm desenvolvido administrações consideradas de cunho gerencialista, com pouca ênfase na participação social e mais ênfase na suposta eficácia do planejamento.

Outro fator que é julgado interessante de ser observado nos estados analisados é a presença, a ausência e o tempo de existência de conselhos de políticas públicas. Considera-se que os estados com mais conselhos de políticas públicas e com conselhos há mais longo tempo, em tese, têm maior tradição participativa e maior propensão a constituir um sistema mais integrado de participação social em seu planejamento governamental. Observe, no quadro 2, se estes estados são aqueles que têm implementado mais mecanismos de participação na construção de seus PPAs.

O quadro 2 indica se há a presença do conselho de política pública indicado no estado e, para aqueles conselhos em que há a presença no estado, está exposto entre parênteses o ano de criação do conselho no estado. Ao todo constam dezessete conselhos de políticas públicas, abarcando, principalmente, o rol de conselhos de proteção social, direitos humanos e da área de infraestrutura.

QUADRO 2  
Conselhos de políticas públicas por UF

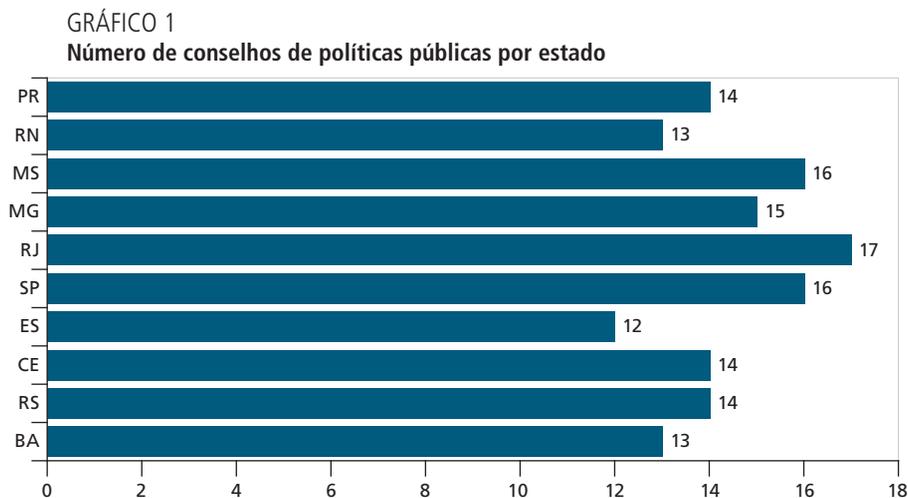
UF	BA	RS	CE	ES	SP	RJ	MG	MS	RN	PR
Idoso	Sim (1994)	Sim (1988)	Sim (2003)	Sim (1999)	Sim (2007)	Sim (1996)	Sim (1999)	Sim (1998)	Sim (1992)	Sim (1997)
Deficiência	Sim (2002)	Sim (2005)	Sim (1988)	Sim (2004)	Sim (1996)	Sim (1995)	Sim (2000)	Sim (1996)	Sim (2004)	Sim (2002)
Igualdade racial	Sim (1987)	Não	Não	Não	Sim (1986)	Sim (2001)	Sim (2009)	Sim (1987)	Sim (2009)	Não
LGBT	Não	Não	Não	Não	Sim (2010)	Sim (2009)	Não	Sim (2011)	Não	Não
Direitos humanos	Sim (2011)	Não	Sim (1997)	Sim (1995)	Sim (1991)	Sim (2010)	Sim (1987)	Sim (1987)	Sim (1997)	Sim (1995)
Mulher	Sim (2011)	Sim (2012)	Sim (1986)	Sim (2004)	Sim (1983)	Sim (1987)	Sim (1983)	Sim (1987)	Sim (1986)	Sim (1985)
Segurança alimentar	Sim (2003)	Sim (1999)	Sim (1999)	Sim (2003)	Sim (2010)					
Assistência social	Sim (1995)	Sim (1996)	Sim (1999)	Sim (1995)	Sim (1995)	Sim (1996)	Sim (1996)	Sim (1995)	Sim (1995)	Sim (1996)
Educação	Sim (1842)	Sim (1992)	Sim (1948)	Sim (1962)	Sim (1963)	Sim (1998)	Sim (1962)	Sim (1993)	Sim (1962)	Sim (1964)
Cultura	Sim (1967)	Sim (1998)	Sim (2003)	Sim (1967)	Sim (1959)	Sim (1988)	Sim (2011)	Sim (1979)	Sim (1997)	Sim (2012)
Esporte	Não	Sim (2011)	Sim (2003)	Não	Sim (2001)	Sim (2007)	Sim (1995)	Não	Sim (1998)	Sim (1995)
Habitação	Sim (2007)	Sim (2005)	Sim (2007)	Sim (2012)	Sim (2008)	Sim (1995)	Sim (1982)	Sim (2007)	Não	Sim (2007)
Transporte	Não	Sim (1998)	Não	Não	Sim (1967)	Sim (1987)	Sim (1996)	Sim (2001)	Não	Não
Saúde	Sim (1991)	Sim (1954)	Sim (1961)	Sim (2004)	Sim (1993)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (1993)	Sim (1994)
Segurança pública	Não	Sim (1996)	Sim (1993)	Não	Não	Sim (1999)	Não	Sim (2007)	Não	Sim (1994)
Meio ambiente	Sim (1973)	Sim (2004)	Sim (1987)	Sim (1999)	Sim (2009)	Sim (2007)	Sim (1977)	Sim (1990)	Sim (1994)	Sim (1984)
Criança	Sim (1994)	Sim (1993)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (2007)	Sim (1990)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (2002)	Sim (1991)

Fonte: ESTADIC, IBGE 2013.

Elaboração do autor.

Obs.: Em vermelho estão os estados com alto grau de participação social na elaboração do PPA; em laranja estão os estados com grau médio de participação social na elaboração do PPA; e em amarelo estão os estados com baixo grau de participação social na elaboração do PPA.

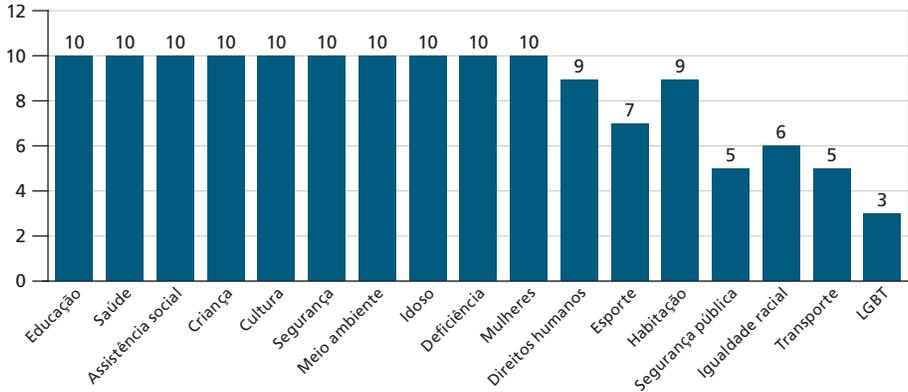
Um primeiro dado extraído do quadro é o número de conselhos por estado, conforme é possível observar no gráfico 1.



Fonte: ESTADIC, IBGE 2013.  
Elaboração do autor.

O Rio de Janeiro aparece como o estado que contém o maior número de conselhos de políticas públicas, dezessete ao todo. Em seguida, observa-se que São Paulo e Mato Grosso do Sul registram dezesseis conselhos cada um. Minas Gerais tem quinze conselhos de políticas públicas, seguido de Rio Grande do Sul, Ceará e Paraná, com quatorze conselhos cada um. Por fim, Bahia e Rio Grande do Norte apresentam treze conselhos de políticas públicas cada um e o Espírito Santo registra doze conselhos, apresentando a menor presença de conselhos em relação aos demais estados. Observa-se que Bahia e Rio Grande do Sul, que são os estados com maior grau de participação na elaboração dos PPAs estaduais, entre os casos analisados neste estudo, figuram entre os estados com o menor número de conselhos, treze e quatorze, respectivamente. Por outro lado, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, que figuram entre os estados com menor grau de participação social na construção dos PPAs estaduais, estão entre os estados com maior número de conselhos de políticas públicas. Em suma, esta informação não permite aferir nenhuma conclusão mais substantiva, mas aponta para o fato de que o grau de intensidade da participação social na construção dos PPAs estaduais não necessariamente varia de acordo com o estoque de instituições participativas do estado.

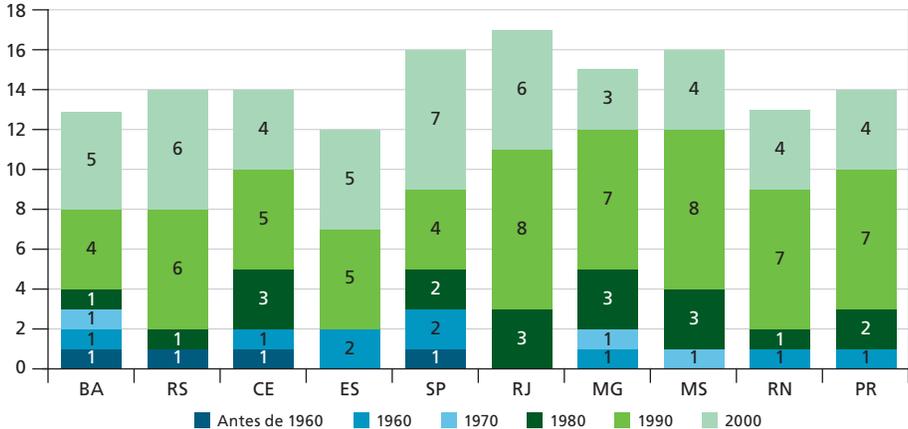
GRÁFICO 2  
Número de estados por conselho de política pública



Fonte: ESTADIC, IBGE 2013.  
Elaboração do autor.

Outro dado que se pode extrair da quadro 2 se refere à porcentagem de conselhos nos dez estados analisados: observa-se que todos possuem conselhos de educação, saúde, assistência social, criança, cultura, segurança alimentar, meio ambiente, idoso, deficiência e mulheres; nove deles possuem conselho de direitos humanos, com exceção do Rio Grande do Sul; sete possuem conselho de esportes; nove possuem conselho de habitação; cinco possuem conselhos de segurança pública e de transportes; seis possuem conselho de igualdade racial (entre estes estão Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte) e apenas três possuem conselho LGBT (São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul). Observe o número de conselhos por década de criação de cada estado analisado no gráfico 3.

GRÁFICO 3  
Número de conselhos por década de criação



Fonte: ESTADIC, IBGE 2013.  
Elaboração do autor.

Entre os conselhos mais antigos identificados na quadro 2 encontram-se os conselhos de educação dos estados da Bahia (com a excepcional data de 1842), do Espírito Santo (1962), de São Paulo (1963), de Minas Gerais (1962) e do Rio Grande do Norte (1962). Figuram, ainda, os conselhos de cultura da Bahia (1967), do Espírito Santo (1967) e de São Paulo (1959) e o conselho de saúde do Ceará (1961). Encontram-se entre os conselhos mais antigos os conselhos da mulher, tendo sido implantado em São Paulo e em Minas Gerais em 1983, no Paraná em 1985 e no Ceará e no Rio Grande do Norte em 1986. Na sequência, os conselhos de igualdade racial da Bahia e do Mato Grosso do Sul seguem a cronologia dos conselhos mais antigos, tendo sido implantados em 1987.

Entre os conselhos mais atuais, que foram implementados recentemente, encontram-se, na Bahia e no Rio Grande do Sul, os conselhos da mulher, em 2011 e 2012, respectivamente. Na sequência, encontra-se o conselho de direitos humanos da Bahia, implementado em 2011, o conselho de segurança alimentar do Paraná, implantado em 2010, e os conselhos LGBT do Rio de Janeiro (2009), São Paulo (2010) e Mato Grosso do Sul (2011). Encontram-se, ainda, o conselho de cultura de Minas Gerais (2011), o conselho de esporte do Rio Grande do Sul (2011) e o conselho de habitação do Espírito Santo (2012).

Observe, no gráfico 3, o número de conselhos criados até 1980 por estado. O estado da Bahia possui quatro conselhos criados até 1980 e o do Rio Grande do Sul possui apenas dois conselhos criados até 1980. Já o Ceará possui cinco conselhos criados até 1980. Entre os estados com grau médio de participação social na construção dos PPAs estaduais, observa-se o Espírito Santo com apenas dois conselhos criados até 1980 e São Paulo com cinco conselhos, seguido do Rio de Janeiro, com três (todos criados em 1980). Por fim, o gráfico 3 revela que Minas Gerais registra cinco conselhos criados até 1980, Mato Grosso do Sul registra quatro, Rio Grande do Norte registra dois e Paraná registra três conselhos criados até 1980. Os estados com maior incidência de conselhos criados há mais longo tempo são Bahia, Ceará, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Desta forma, observa-se que estados com alto, com médio e com baixo graus de participação social na elaboração dos seus PPAs possuem conselhos de políticas públicas há mais de trinta anos envolvendo a participação social no monitoramento, na implementação e na construção de políticas públicas.

Se conclui, em síntese, que os dados analisados não permitem enxergar uma relação direta entre o estoque de conselhos de políticas públicas nos estados analisados e o grau de participação social na construção dos PPAs estaduais 2012-2015. No entanto, os estados da Bahia e do Ceará figuram entre os estados com conselhos de políticas públicas com existência a mais longo tempo. Rio Grande do Sul, por sua vez, é o estado no qual as experiências, não com os conselhos de políticas públicas, mas com o OP, em âmbito municipal, iniciou-se no Brasil, na cidade de

Porto Alegre, em 1989, e teve repercussão em várias outras cidades do estado. Atualmente, uma cidade do estado, Canoas, coordena a Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Os próprios estados da Bahia e do Ceará também contam com uma série de experiências do OP, com destaque para a cidade de Vitória da Conquista (BA). Estas experiências com o OP com os conselhos de políticas públicas existentes nos estados e a própria presença nestes estados de governos da base aliada ao governo federal, sem dúvida os influenciaram a adotarem mecanismos de participação social de modo integrado e sistêmico na construção de seus PPAs estaduais. No entanto, não se pode afirmar que são estes os motivos preponderantes que contribuem para o alto grau de participação social nestes estados.

As variáveis analisadas neste capítulo (a base aliada do governo do estado em relação ao governo federal, bem como o estoque de conselhos de políticas públicas nos estados) mostram que há um padrão na variação encontrada entre os estados no que diz respeito aos graus de participação social na elaboração do PPA quanto à base aliada dos governos em relação ao governo federal. É possível observar uma tendência evidente de governos da base aliada governista em introduzir mais mecanismos de participação social na construção de seus PPAs. Nota-se, porém, que a quantidade de conselhos de políticas públicas e o tempo de existência desses conselhos nos estados não variam de acordo com os graus de participação social na elaboração dos PPAs estaduais. Estados que possuem baixo e médio grau de participação social na elaboração de seus PPAs possuem mais conselhos, e com mais tempo de existência, que estados que registram alto grau de participação social na elaboração de seus PPAs.

## 6 OS CONTEÚDOS ESTRATÉGICOS DOS PPAS ESTADUAIS

O próximo passo exploratório a ser tomado aqui é o de observar as variações e as ausências de variações entre os conteúdos estratégicos expressos nos PPAs dos dez estados analisados, buscando identificar se há padrões de conteúdos relacionados aos graus de participação social na elaboração do PPA descritos nas seções anteriores.

Quando se fala em conteúdo do PPA, este se refere à sua concepção formal enquanto documento de planejamento. Isso diz respeito, por um lado, aos aspectos de natureza metodológica, que se relacionam com a elaboração do PPA e as principais categorias analíticas utilizadas no documento (por exemplo, o conceito de ação estratégica ou de ação finalística, ou a utilização das categorias de eixos temáticos e áreas temáticas ou eixos e áreas estruturantes). Por outro lado, a concepção formal do PPA enquanto documento de planejamento também diz respeito aos aspectos ligados ao detalhamento da programação proposta, ou seja, para a forma como se dá a definição de prioridades para a atuação do governo, o que envolve, por exemplo, a incorporação ou não de questões relativas à intersectorialidade e à regionalização no desenho das ações propostas.

Tal detalhamento da programação proposta pode se dar em dois níveis: o estratégico, em que são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos, ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, entre outros, dependendo da concepção metodológica adotada; bem como no nível operacional, em que aparecem os programas e as ações ou as iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo (Carneiro, 2013).

O PPA pode ser definido como um instrumento de articulação e coordenação das ações governamentais, o que inclui aquelas de natureza prioritária, de forma a assegurar sua coerência ao longo do tempo (Carneiro, 2013). Para que este instrumento exista, uma série de variáveis concorre para a configuração do seu conteúdo. Em primeiro lugar, o conteúdo do PPA é influenciado pelo plano de governo apresentado pelo candidato durante as eleições. Espera-se minimamente que seu conteúdo espelhe as principais propostas do candidato vencedor. O governador quer mostrar à população que irá cumprir seus compromissos de campanha. Por exemplo, o PPA 2012-2015 do Espírito Santo foi estruturado tendo como base o plano de governo do estado, a partir do documento “Novos Caminhos – Espírito Santo: um estado próspero, sustentável e seguro, com oportunidades para todos” (FCAA, 2013).<sup>9</sup> Além disso, ambos (PPA e planos de governo) são planos de médio prazo, tendo sobreposição temporal de três anos, mais um reforço para sua sobreposição.

Além do paralelismo com o plano de governo, o PPA é construído em diálogo com os planos de longo prazo adotados pelo estado no passado, tendo que observar certo paralelismo com esses também, já que são compromissos de planejamento anteriores. Além do planejamento de longo prazo, é possível que o estado tenha adotado ou adote planejamentos setoriais de longo prazo específicos (ex.: transporte, cultura e lazer, erradicação da pobreza, meio ambiente entre outros) que correm em paralelo, embora, em geral, não ocorra de forma concorrente. De acordo com Carneiro (2013) tais planos, tanto os de longo prazo, quanto os setoriais, “provêm subsídios para a elaboração do PPA, o que se faz segundo a discricionariedade do órgão responsável pela atividade” (Carneiro, 2013). Em alguns estados, como é o caso de MG, os planos de longo prazo passam por revisões a cada quatro anos, anteriormente à elaboração do PPA, que nele deverá se referenciar.

Além da relação com os planos de governo e planos de longo prazo, o conteúdo estratégico de cada PPA estadual será influenciado pelas singularidades e pelo contexto sociocultural de cada estado. Em alguns estados, como é o caso do Rio de Janeiro, a questão da segurança pública e a pacificação de favelas são considerados objetivos estratégicos a serem observados, já em outros não.

---

9. O PPA no Espírito Santo não é elaborado apenas em cumprimento a uma obrigação constitucional, mas é, de fato, o plano que conduz a atividade governamental para o período estabelecido (FCAA, 2013).

Tal variedade, para além das especificidades locais e das múltiplas variáveis já citadas que podem influenciar os conteúdos dos Planos, pode ser explicada, também, pela ausência de uma legislação específica sobre como deve ser elaborado e estruturado o PPA. De acordo com Garcia (2012):

Ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social. Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165 (Garcia, 2012).

A participação social concorre como um dos fatores que influenciam o conteúdo estratégico do PPA estadual. Desde o PPA 2004-2007, e com mais ênfase a partir do PPA 2008-2011, alguns estados vêm utilizando-se da participação social na construção dos PPAs estaduais, assim, esta passou a figurar entre as variáveis que potencialmente influenciam o conteúdo do plano. Em geral, nos dez casos analisados em que ocorre a configurações de arranjos para que a participação da sociedade aconteça, a sociedade participa, construindo propostas que possam subsidiar a formação de políticas públicas em termos de hierarquização e priorização (em geral, busca-se identificar as demandas populares mais prementes), ou seja, são manifestos pela sociedade os temas prioritários nos conteúdos dos PPAs. No entanto, a grande maioria das experiências de participação na construção dos PPAs estaduais têm natureza consultiva, ou seja, são consideradas as preferências reveladas da sociedade, mas estas não têm efeito obrigatório de serem incorporadas no PPA.

### QUADRO 3

#### Fatores que influenciam o conteúdo estratégico do PPA estadual

Planos de governo.
Planos de planejamento de longo prazo e planos setoriais.
Especificidades e contexto sociocultural de cada estado.
Base aliada do atual governador do estado em relação ao governo federal.
Ausência de uma legislação específica que exija uma padronização dos PPAs estaduais.
Participação social.

Elaboração do autor.

O interesse deste estudo é, mesmo ciente das limitações da participação social nos processos de construção dos PPAs estaduais, entender se, e quanto, a participação social tem influenciado na configuração dos conteúdos dos PPAs estaduais.

Uma forma de responder à esta questão é analisar a dimensão estratégica do conteúdo dos planos, ou seja, as diretrizes, os princípios e os objetivos estratégicos – que no geral são similares e paralelos às propostas de hierarquização e de priorização que a sociedade manifesta na participação social. Tal análise se dará neste trabalho a partir da observação das variações e das ausências de variações entre os conteúdos estratégicos expressos nos PPAs dos dez estados analisados, buscando identificar se há padrões de conteúdos relacionados à intensidade da presença (os graus de participação social na elaboração dos PPAs discutidos anteriormente).

Entendem-se neste capítulo por diretrizes, princípios e objetivos estratégicos as linhas gerais e as prioridades que balizam e orientam a atuação do governo formalizadas no PPA, ou seja, que orientam os programas e as ações propriamente ditos do PPA.<sup>10</sup> Portanto, o que se chamam neste estudo de diretrizes, princípios e objetivos estratégicos são parte fundamental do conteúdo do plano no que tange ao detalhamento da programação proposta.

É importante frisar, de antemão, as limitações encontradas nos dez casos analisados quanto à incorporação das propostas da sociedade no conteúdo do plano para que não se espere que a participação social gere grandes efeitos neste. Como concluiu Carneiro (2013), após realização de análise comparativa dos dez casos analisados neste trabalho,

quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se muito restrito [nos casos analisados]. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal de acatá-las. Instâncias participativas com atribuições deliberativas são escassas, sendo registradas apenas no Rio Grande do Sul e no Ceará. Isto posto, pode-se afirmar que a participação social no âmbito dos PPAs estaduais se presta mais à aprendizagem democrática que a tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade (Carneiro, 2013).

As informações relativas ao conteúdo estratégico dos PPAs apresentadas neste capítulo foram coletadas dos relatórios do projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”, bem como do documento elaborado pelo MP, “Plano Plurianual 2012-2015, Dimensão Estratégica – Relatório PPAs Estaduais”

---

10. O que se chamam neste estudo de diretrizes, princípios e estratégias são chamados de formas diferentes nos PPAs estaduais, justamente por estes apresentarem uma diversidade de conteúdos metodológicos. Assim, no PPA do Paraná, por exemplo, encontram-se estes expressos nas estratégias de governo e nas políticas setoriais; já no PPA do RN encontra-se o conceito de macro-objetivos e diretrizes. Em geral pode-se considerar tais elementos como o norte do planejamento: quais são as principais áreas de atuação e quais são as prioridades em que o governo pretende se focar no planejamento?

e organizadas de modo comparativo, entre os grupos dos graus de participação social, tal como se pode observar nos quadros A.1 e A.2 no apêndice A deste capítulo.

É importante salientar que os princípios, as diretrizes e os objetivos estratégicos configuram-se em prioridades do PPA. As prioridades são, em essência, decisões políticas, ou seja, gestores e governantes definem a sua prioridade de acordo com a política de governo, com o que está mais deficitário, com o que dará maior retorno para a sociedade, com um menor custo e em menor prazo de execução, ou se houver alguma parceria com outras esferas governamentais, federal ou municipal, na execução das atividades (CEPERJ, 2013: 67).

O conteúdo estratégico apresenta-se apontando uma área prioritária para o governo acompanhada de um princípio ou diretriz, como por exemplo “infraestrutura e sustentabilidade ambiental” ou “desenvolvimento regional”. Desta forma, algumas áreas e princípios, diretrizes e objetivos são compartilhadas pela grande maioria dos estados em se tratando que todos vivem em um estado democrático em que alguns valores são amplamente arraigados na sociedade, tais como “saúde para todos”, “educação de qualidade” ou “segurança pública”. Assim, encontram-se muitas similaridades entre todos os estados no que diz respeito ao conteúdo estratégico.

Para uma melhor visualização dos conteúdos estratégicos dos PPAs estaduais foram elaborados os quadros A.1 e A.2 (apêndice A deste capítulo), em que constam os conteúdos estratégicos retirados dos PPAs de cada estado, dos dez casos analisados. O apêndice A apresenta todo o conteúdo estratégico dos dez estados dividido de acordo com as áreas temáticas que abarcam o rol de atuação de governos distintos no Brasil, de acordo com Pires e Vaz (2012): “proteção e promoção social”; “desenvolvimento econômico”; “infraestrutura”; e “meio ambiente”. Além destas áreas, optou-se por adicionar, também, a área “gestão pública” pela recorrência desta em todos os casos analisados.

A observação do apêndice A permite afirmar que todos os estados apresentam um maior conjunto de princípios, diretrizes e objetivos estratégicos na área de “proteção e promoção social”. Em seguida, respectivamente, seguem-se as áreas de “desenvolvimento econômico”, “gestão pública”, “infraestrutura” e “meio ambiente”. Embora sejam distintas as diretrizes, os princípios e os objetivos estratégicos de cada área para cada estado, as semelhanças são maiores do que as diferenças entre os estados. Isso leva a perceber que os conteúdos estratégicos não obedecem à uma variação similar à tipologia dos graus de participação observada entre os diferentes estados.

Em termos de ressonância significativa entre a variação nos conteúdos estratégicos e nos graus de participação social na elaboração do PPA, o que é possível afirmar é que há uma coerência entre o aspecto formal e o aspecto prático da participação social presente nos estados com alto grau de participação e nos estados com baixo grau de participação na construção dos PPAs estaduais. Os conteúdos estratégicos

dos estados com alto grau de participação dão espaço e ênfase à participação social como um princípio, diretriz ou objetivo estratégico no conteúdo do seu plano. O RS tem a participação cidadã e concertação econômica e social e a cidadania como elementos importantes de seu conteúdo estratégico. Na BA, por sua vez, a participação social e a inclusão social são consideradas elementos importantes do conteúdo estratégico do PPA do estado. De forma inversa, os estados com baixo grau de participação social na construção de seus planos não apresentam a participação social sequer em seu conteúdo formal no PPA, com exceção de MG, que é o único estado a mencionar a participação social como objetivo estratégico: “assegurar os direitos fundamentais e fomentar a participação cidadã”. Alguns estados com grau médio de participação social na elaboração dos PPAs também apresentam a participação social como elemento de seu conteúdo estratégico. No ES a participação aparece como “participação e proteção social”; e no RJ como “formulação de políticas públicas com a participação da sociedade”.

A partir das informações analisadas é possível afirmar que, apesar da variação nos graus de participação na construção dos PPAs estaduais, os conteúdos (em termos de diretrizes e objetivos estratégicos) não variam de acordo com um padrão que permite visualizar se entre os graus de participação há variações similares na dimensão estratégica dos conteúdos dos PPAs. Ou seja, as variações no conteúdo são mais formais que substanciais e, ao que tudo indica, um maior envolvimento social no processo não altera o direcionamento geral dado por gestores e governantes no que tange ao instrumento do PPA, em geral similar ao modelo federal.

Com as informações contidas neste capítulo não é possível saber em que medida as propostas advindas da participação social foram incorporadas ao conteúdo do plano e influenciaram a dimensão estratégica do mesmo. Muitos dos casos analisados apresentam justamente um entrelaçamento da definição de prioridades estratégicas com o plano de governo e com os planos de longo prazo de antemão, ficando a participação social como elemento marginal da definição do conteúdo do PPA.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, mais do que trazer respostas sobre correlações que o processo participativo pode ensejar no conteúdo dos PPAs estaduais, contribui para a descrição do que vem sendo realizado em termos de participação social na construção dos PPAs estaduais no Brasil. Observa-se uma variação de intensidade na introdução de mecanismos participativos na elaboração dos PPAs estaduais, e nota-se que há uma tendência dos governos da base aliada ao governo federal petista a introduzirem mais mecanismos de participação social na elaboração dos PPAs. Além disso, se viu que a presença e o tempo de existência de conselhos de políticas públicas nos estados não variam de acordo com os graus de participação social identificados. Por fim, observa-se que o conteúdo estratégico dos planos não varia de acordo com os graus de participação

social na construção destes. O dado que mais ficou evidente foi que nos estados com maior grau de participação social na elaboração de seus PPAs, o próprio plano possui a participação social como diretriz ou objetivo estratégico.

De acordo com Abrucio (2011), não são encontrados resultados significativos no processo de ampliação participativa no plano orçamentário no Brasil. O fato de grande parte do orçamento já estar vinculada a determinadas despesas e, ainda, o fato da execução orçamentária ser centralizada, faz com que o PPA seja “um instrumento pouco efetivo de sinalização de preferências sociais construídas por mecanismos participativos” (Abrucio, 2011:10). Esta afirmação parece se confirmar em relação ao conteúdo estratégico do plano também, pois, como foi visto, observa-se uma pequena alteração no conteúdo com a variação dos graus de participação na elaboração dos PPAs estaduais. Percebe-se uma abertura ao envolvimento social, o que garante maior transparência e conhecimento por parte dos cidadãos do PPA, mas o planejamento governamental brasileiro parece ainda amarrado ao paradigma de planejamento feito por especialistas, tal como descrito por Sabel (2004).

Independentemente do efeito vinculativo da participação social ao conteúdo estratégico do PPA, a participação social pode contribuir, como vem acontecendo com o envolvimento social no PPA federal, para se repensar a metodologia de construção do plano, pois gera *feedbacks* e demandas da sociedade em relação ao governo. Embora os dados demonstrem que é baixo o efeito vinculativo da participação social em relação ao conteúdo dos planos estaduais, a participação social contribui para legitimar o processo de planejamento governamental, na sua busca por abarcar a complexidade das demandas sociais e ao aproximar os planos de governo da sociedade. Gera-se, assim, mais transparência sobre o PPA e mais conhecimento popular sobre o plano e como este funciona.

Outro fator que pode justificar a relação entre PPA e participação social é a explicitação de conflitos. Muitas vezes, embora a natureza da participação seja consultiva e muitas contribuições sociais não sejam consideradas nos documentos finais do PPA, o processo é considerado politicamente pedagógico para a sociedade, ao promover debates de ideias, explicitando conflitos e promovendo possibilidades de melhor diálogo entre estado e sociedade civil.<sup>11</sup> Além disso, de acordo com Pires e Vaz (2012), a disseminação de interfaces socioestatais, tal como tem acontecido em alguns estados na elaboração do PPA, supostamente “teriam o potencial de promover mais inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões

---

11. De acordo com Sabel (2004), nos anos 1950 a burocracia dominava o conhecimento técnico e era vista como o único ator capaz de responder os problemas do desenvolvimento sozinho. Hoje, os problemas são complexos e não existe um ator capaz de respondê-los sozinho. A participação social produz informação e isso gera capacidades de resolver os problemas. O conhecimento público aumenta a capacidade de atuação estatal, que o Estado não conseguiria sozinho. Além disso, há a questão da legitimidade. Se é possível construir uma visão de médio e longo prazos compartilhada por vários atores sociais obtém-se uma sustentação mais sólida para o governo. Isto evita conflitos e facilita as decisões.

eventualmente tomadas” (Pires e Vaz, 2012: 12). A relação entre participação e racionalização de recursos está intimamente ligada ao aumento nos graus de responsividade e *accountability* dos processos de tomada de decisões.

Por fim, o processo de participação social ensejado nos PPAs estaduais de 2012-2015, embora não seja possível observar em que medida o mesmo influencia o conteúdo estratégico dos planos, tem o potencial de gerar “relações fecundas” entre estado e sociedade civil, a exemplo do que tem sido observado nos conselhos de políticas públicas (Abers e Keck, 2008). Ou seja, há um processo produtivo na aproximação da sociedade com o governo (e o planejamento governamental) expresso no PPA por meio da participação social na elaboração dos planos. A participação social se torna espaço fecundo para exposição de conflitos e vocalização de demandas sociais. Esses efeitos transcendem o resultado da incorporação de propostas no PPA, gerando um resultado de qualificação do próprio plano. A participação social tem o potencial de aprimorar o instrumento do planejamento, embora muito ainda possa ser feito no sentido de tornar a participação uma variável que efetivamente vincula o conteúdo do PPA.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**, p. 119-142, 2011.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 165. 1988.

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

\_\_\_\_\_. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, F. **Relatório consolidado**: análise comparativa de 10 experiências estaduais. Projeto: Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea, 2013.

CEPAM – CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA DA AMAZÔNIA. **Relatório de Pesquisa – Estado de São Paulo**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Fundação Prefeito Faria Lima/ Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

CEPERJ – CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, PESQUISA E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Pesquisa – Estado do Rio de Janeiro**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FCAA – FUNDAÇÃO CECILIANO ABEL DE ALMEIDA. **Relatório de Pesquisa – Estado do Espírito Santo**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Fundação Ceciliano Abel de Almeida e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 64(1): 7-29, jan./mar. 2013.

GARCIA, R. C. **PPA: o que é e o que pode ser**. Brasília: Ipea, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC**, 2013.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula. **Boletim INESC**, Brasília, a. VII, n. 13, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Participação em foco. **Fórum debate Participação Social no Plano Plurianual 2012-2015**. Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/442-governo-quer-participacao-social-no-plano-plurianual-2012-2015>>.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Relatório de Pesquisa – Estado do Ceará**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

MORONI, J. O direito à participação no governo Lula. *In*: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: UFMG, Editora Cortez, 2010.

MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2012-2015 – dimensão estratégica**: relatório PPAs estaduais. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Agendas transversais: monitoramento participativo. **Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015**. Sumário Executivo. Brasília, 2013. v. I.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento**, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

PAULO, L. F. A. PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 51(2): p. 171-187, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POMPONET, A. S. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, 2008.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-238.

SABEL, C. **Beyond principal-agent governance**: experimentalist organizations, learning and accountability. WRR, 2004.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PP. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336.

SEMAC. **Relatório de Pesquisa – Estado do Mato Grosso do Sul**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

SEPLAN/BA – SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Pesquisa – Estado da Bahia**. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

SGPR – SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação da sociedade civil é reforçada na elaboração do PPA 2012-2015.** Out. 2011. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/10/13-10-2011-participacao-da-sociedade-civil-e-reforcada-na-elaboracao-do-ppa-2012-2015](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/10/13-10-2011-participacao-da-sociedade-civil-e-reforcada-na-elaboracao-do-ppa-2012-2015)>.

\_\_\_\_\_. **Encontro em Brasília reúne sociedade civil e governo para debater planejamento.** Maio 2011. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-em-brasilia-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-em-brasilia-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento)>.

\_\_\_\_\_. **SG e Planejamento divulgam relatório das agendas transversais do PPA 2012-2015.** Set. 2013. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/09/03-09-2013-sg-e-planejamento-divulgam-relatorio-das-agendas-transversais-do-ppa-2012-2015](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/09/03-09-2013-sg-e-planejamento-divulgam-relatorio-das-agendas-transversais-do-ppa-2012-2015)>.

SNAS – SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Relatório Preliminar do Fórum Interconselhos PPA 2012-2015.** 2011. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/forumppa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf)>.

UFRN – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Norte.** Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

UFV – UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Relatório de Pesquisa – Estado de Minas Gerais.** Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Universidade Federal de Viçosa e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

UNICENTRO – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE. **Relatório de Pesquisa – Estado do Paraná.** Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Universidade Estadual do Centro-Oeste e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

UNISC – UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. **Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Sul.** Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Universidade de Santa Cruz do Sul e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

## QUADRO A.1

## Conteúdo estratégico dos PPAs estaduais

	Proteção e promoção social	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
RS	Inclusão social e combate à miséria; direitos humanos e diversidade cultural; participação cidadã e concertação econômica e social; autonomia para mulheres; combate à violência contra mulheres; cidadania; direitos humanos; combate ao uso de drogas.	Crescimento econômico; desenvolvimento regional; inovação e fortalecimento da indústria; Copa 2014.	Infraestrutura e sustentabilidade ambiental.
BA	Inclusão social; participação social; afirmação dos direitos do cidadão; inclusão social e afirmação de direitos; desenvolvimento social; inclusão produtiva; saúde; educação; segurança pública; esporte e lazer; trabalho e renda; cidadania e direitos humanos; e gênero, raça e etnia.	Desenvolvimento com equidade.	Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento; infraestrutura logística e de telecomunicações; energia; ciência e tecnologia; meio ambiente; economia verde; desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis; cadeias produtivas do agronegócio; turismo, cultura e desenvolvimento; indústria, mineração e serviços estratégicos.
CE	Superação das desigualdades sociais e econômicas; ampliação das oportunidades econômicas e sociais; avanço das instituições democráticas; consolidação das políticas sociais.	Desenvolvimento econômico com justiça social.	
ES	Desenvolvimento da educação, cultura, esporte e lazer; empregabilidade, participação e proteção social; atenção integral à saúde; prevenção e redução da criminalidade.	Produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; Integração logística; distribuição dos frutos do progresso; inserção nacional.	Integração logística; desenvolvimento da infraestrutura urbana.
RJ	Segurança pública; pacificação das comunidades; renovação do sistema e ressocialização com inclusão positiva; integração de políticas sociais, erradicação da pobreza extrema e promoção e defesa dos direitos humanos; qualidade de vida; melhoria da saúde; redução de desastres; ser referência nacional em educação; desenvolvimento científico, da inovação tecnológica e da capacitação profissional do cidadão; formulação de políticas públicas com a participação da sociedade; valorização da diversidade cultural.	Inclusão produtiva no mercado de trabalho; desenvolvimento da atividade produtiva; desenvolvimento regional sustentável; promover o desenvolvimento sustentável e integrado do turismo.	Infraestrutura com inclusão social e econômica; melhorar a mobilidade de passageiros e a logística de cargas; redução do <i>deficit</i> habitacional; infraestrutura e serviços para o êxito dos megaeventos.
SP	Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida; universalidade e equidade da atenção à saúde; qualidade do sistema educacional; proteção social básica; segurança pública e justiça; acesso à cultura, ao esporte e lazer.	Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações; Estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano; fomento da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo; fomento à capacidade produtiva nos setores estratégicos da economia; marco jurídico-institucional e regulatório para a atuação produtiva da iniciativa privada; capacidade de inovação nas esferas pública e privada; modelo de desenvolvimento regional ajustado às potencialidades e oportunidades de cada território.	Melhoria das cidades; infraestrutura adequada de transportes, logística, energia, telecomunicações e turismo.

(Continua)

(Continuação)

	Proteção e promoção social	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
MG	Reduzir a pobreza e as desigualdades; Aumentar a empregabilidade e as possibilidades de realização profissional; garantir o direito de morar dignamente e viver bem; viver mais e com saúde; transformar a sociedade pela educação e cultura; aumentar a segurança e a sensação de segurança; assegurar os direitos fundamentais e fomentar a participação cidadã; educação e desenvolvimento humano; atenção em saúde; defesa e segurança; desenvolvimento social e proteção; identidade mineira.	Desenvolver e diversificar a economia mineira e estimular a inovação; desenvolvimento econômico sustentável; desenvolvimento rural.	Ampliar e modernizar a infraestrutura e os serviços públicos; ciência, tecnologia e inovação; cidades; infraestrutura.
MS	Acesso universal respeitando a diversidade social no acesso aos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social, e segurança pública; ampliar o acesso com equidade e qualidade ao trabalho decente, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao ensino tecnológico e superior; à educação para a cidadania, aos direitos humanos e ao meio ambiente; garantir o atendimento das famílias necessitadas pelos programas de redistribuição de renda.	Desenvolvimento sustentável e regionalização; habitação e desenvolvimento urbano; produção, economia e competitividade; desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas; desenvolvimento local e regional; consolidar e fortalecer as cadeias produtivas do estado; estimular a instalação de empresas com processos produtivos sustentáveis, ecológicos e inovadores; expansão e consolidação de sistemas produtivos locais e regionais; estimular a instalação de novas empresas e o crescimento das que estão implantadas; implantar programas de estímulo à pesquisa científica, à inovação tecnológica e à permanente capacitação e atualização da força de trabalho estadual.	Ampliar e manutenção da malha rodoviária estadual; recuperação e construção da malha ferroviária, modernização e construção de aeroportos e o fortalecimento das hidrovias e dos portos fluviais; garantir a oferta de energia elétrica; estimular a instalação de plantas geradoras de energia renovável e de biocombustíveis; manter e ampliar os programas de produção de habitações de interesse social; desenvolvimento das cidades com qualificação das infraestruturas urbanas, aumento de efetividade das gestões municipais e planejamento urbano.
RN	Combate à pobreza; promover a capacidade intelectual e laborativa da população potiguar, com ações dirigidas para a educação de qualidade, para o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação e para valorização da cultura popular; promover ações voltadas para uma vida saudável, que compreendem o acesso universal aos serviços de saúde de qualidade, à prática esportiva, promovendo um ambiente social harmônico e pacífico.	Desenvolvimento integrado sustentável; dinamizar a base econômica, garantindo a sustentabilidade e a geração de emprego e renda.	Ampliar e modernizar a infraestrutura socioeconômica com uma logística integrada e eficiente.
PR	Aumento do índice médio do IDH para o Estado; educação; trabalho; assistência social; segurança, cidadania e justiça; saúde; habitação; turismo; cultura; esporte, lazer e atividade física.	Aumento da riqueza; desconcentração do desenvolvimento; desenvolvimento econômico; agricultura e agronegócio.	Infraestrutura e logística; ciência, tecnologia e inovação.

Fonte: PPA 2012-2015 – dimensão estratégica: relatório PPAs estaduais (MPOG 2013).  
Elaboração do autor.

QUADRO A.2  
 Conteúdo estratégico dos PPAs estaduais

	Meio ambiente	Gestão pública
RS		Cooperação federativa e internacional; gestão pública; capacidades de investimento do Estado; recuperar instituições públicas e valorização do servidor; qualificar gestão e controle público do Estado; captação de recursos.
BA	Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento: meio ambiente e economia verde.	Gestão transparente e democrática; excelência na gestão.
CE		Administração gerencial com gestão por resultados; organizar em programas todas as propostas do governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade; transparência nos recursos; distribuição regional das metas e gastos do governo; programas alinhados com a orientação estratégica do governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; permitir alocação de recursos compatível com os objetivos e iniciativas estabelecidas no plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados.
ES		Melhoria da gestão pública e valorização do servidor.
RJ	Políticas ambientais.	Gestão dos recursos com excelência, aumento da arrecação e gestão fiscal responsável; Administração Pública eficiente; articulação institucional e política e apoio logístico a demais políticas de governo; gestão e articulação das ações de governo.
SP	Sustentabilidade ambiental das políticas.	Estado criador de valor público pela excelência da gestão; intensificação da gestão para resultados; qualidade de prestação dos serviços públicos.
MG	Promover e garantir a utilização sustentável dos recursos ambientais.	Governo integrado, eficiente e eficaz.
MS	Modernização da gestão ambiental.	Gestão pública; valorização profissional do servidor público; ampliação da participação da sociedade na definição das prioridades; modernização dos órgãos de controle; descentralização da prestação de serviços ao cidadão.
RN		Gestão para resultados.
PR	Sustentabilidade e meio ambiente; desenvolvimento florestal.	

Fonte: PPA 2012-2015 – dimensão estratégica: relatório PPAs estaduais (MPOG 2013).  
 Elaboração do autor.



## PPAS ESTADUAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA: PROCESSOS, CONTEÚDOS E MONITORAMENTO<sup>1</sup>

Ricardo Carneiro<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O planejamento é convencionalmente tratado como um instrumento de racionalização do processo decisório relativo à forma de definir e organizar as atividades ou ações concernentes à implementação de qualquer empreendimento ou intervenção de maior complexidade. Sua aplicação na administração pública reflete o progressivo alargamento do escopo das intervenções estatais na economia, o que se faz acompanhar de sua crescente complexificação, “tornando a atividade governativa cada vez mais exigente quanto à capacidade de formular, monitorar e avaliar políticas públicas” (Brasil, Carneiro e Teixeira, 2010, p. 130). Não sem razão, o impulso decisivo à adoção do planejamento governamental nas sociedades capitalistas é dado pela hegemonia conquistada pelo pensamento keynesiano no pós-guerra e sua defesa de um papel mais ativo do Estado na economia.

O maior ativismo estatal também está na raiz da introdução do planejamento governamental no Brasil. Tendo por propósito mais geral a promoção da industrialização da economia, o esforço desenvolvimentista empreendido pelo poder público irá demandar a construção de capacidade estatal e, junto com ela, a adoção do planejamento como instrumento de racionalização das políticas e ações de governo. Este processo de construção das bases estruturais do aparato burocrático estatal e de seus instrumentos de intervenção começa a adquirir contornos mais efetivos na década de 1930,<sup>3</sup> com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, notadamente após a instauração do Estado Novo. É, no entanto, a partir do final da segunda guerra mundial que as incursões governamentais na área do planejamento econômico adquirem maior consistência e solidez, delineando uma trajetória de progressiva institucionalização, que irá desembocar em sua consolidação ocorrida na década de 1970.

---

1. O artigo consiste em uma versão modificada do relatório consolidado da pesquisa “Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”, coordenada pelo Ipea. Tal relatório, em sua versão completa, pode ser acessado nos sítios do Ipea (Rede Ipea – Plataforma de Pesquisa em Rede) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

2. Professor e pesquisador da Escola de Governo (EG) Prof. Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP).

3. A esse respeito, ver, entre outros, Draibe, S. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

Sob a égide da ditadura militar, o planejamento é reafirmado e fortalecido como instrumento de racionalização da ação governamental na economia, o que conflui para a obrigatoriedade de elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), instituída pelo Ato Complementar nº 43/1969.<sup>4</sup> Inaugurado com o lançamento do I PND, em 1972, tal fase tem seu ápice com a edição do II PND, no Governo Geisel, para entrar em declínio na década de 1980, com a proposição, pelo Governo Figueiredo, do III PND, já como mero cumprimento do rito legal. Ao lado dos PNDs, outra dimensão da institucionalização da atividade planejadora no período consiste na criação, em 1972, do Sistema Federal de Planejamento, que tem, “no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, seu órgão central” (Rezende, 2011, p. 183).

Espelhados na experiência do governo federal, os governos estaduais também fazem incursões na área do planejamento, demarcadas pela definição de suas competências em face às da União. Sem desconhecer a diversidade da trajetória dessas incursões, é possível apontar dois traços salientes na adesão dos estados à atividade planejadora. O primeiro tem a ver com a orientação mais geral que informa a adoção do planejamento pelos governos estaduais, caracterizado, como no caso federal, por forte viés econômico. O segundo remete à criação de sistemas estaduais de planejamento que têm, como órgão central, Secretarias de Planejamento e Coordenação Geral (Seplans) e suas congêneres.

Após a crise da dívida externa ocorrida na transição para a década de 1980, a promoção do desenvolvimento econômico cede lugar à estabilização macroeconômica na agenda pública do governo federal. O planejamento do desenvolvimento econômico é substituído por programas endereçados ao enfrentamento dos desequilíbrios externos e, depois, ao controle inflacionário.

Refletindo a mudança na agenda pública, a atividade planejadora entra em declínio, aliando o descrédito quanto a seu potencial de transformação da realidade nacional com o progressivo desmonte do aparato técnico burocrático construído para lhe dar suporte. A derrocada do planejamento econômico do governo federal<sup>5</sup> estende-se aos estados, trazendo, em seu rastro, processo similar de esvaziamento e desmonte das respectivas estruturas encarregadas da atividade planejadora, ainda que preservando, em alguns casos, a arquitetura organizacional do sistema.

Ao longo da mesma década de 1980 são rediscutidas as bases do ordenamento político e institucional do país, o que se faz em articulação com a retomada da normalidade democrática, culminando na promulgação Constituição Federal (CF) de 1988.

---

4. Pelo dispositivo legal, cada governo que assumisse o poder deveria elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento, correspondendo ao período do mandato presidencial (Rezende, 2011).

5. Formalmente, a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento ainda foi observada no governo Sarney, que lançou o Plano de Metas para o período 1986-1989.

Entre as inovações introduzidas pelo novo texto constitucional, interessa destacar o redesenho da sistemática orçamentária, contemplando três elementos – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) – os quais devem ser compatibilizados entre si, integrando planejamento e orçamento (Oliveira, 2009). Nesse redesenho, o PPA passa a se configurar como o instrumento de balizamento da ação governamental, articulando-se com a programação orçamentária.

Em termos mais específicos, cabe ao PPA definir as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. Com base no plano plurianual, o poder executivo elabora a LDO que, aprovada pelo poder legislativo, orienta a formulação da proposta da LOA. Assim, além de espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa também instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA.

O primeiro PPA elaborado pelo governo federal, referente ao período 1991-1995, é visto como uma mera formalidade, no sentido de atender ritualisticamente as proposições contidas no texto constitucional (Garcia, 2000). O PPA seguinte pouco avança no tocante à intenção de prover um instrumento eficaz de balizamento da ação governamental. No final de década de 1990, contudo, o governo federal propõe uma mudança em profundidade na concepção conceitual e metodológica até então adotada na elaboração e gestão do PPA. O sentido mais geral das alterações propostas consiste na definição do programa como unidade de gestão, o qual passa a organizar a ação governamental em função da resolução de problemas ou do atendimento de demandas da sociedade, desdobrando-se em projetos e atividades portadores de produtos que expressam a oferta de bens e serviços à sociedade (Garcia, 2000; Paulo, 2010). É também com base no programa que se pensa a integração entre plano e orçamento. Editada em maio de 2000, a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),<sup>6</sup> veio reafirmar e reforçar a integração entre os três instrumentos, no sentido de a LOA ser elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO.

Essa maior integração encontra ressonância no PPA 2000-2003 do governo federal. Há relativo consenso na literatura que tal documento representa um marco para o planejamento e organização da ação estatal (Garcia, 2000; Paulo, 2010; Santos, 2011), assinalando uma ruptura com a lógica que presidiu as duas versões

---

6. A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 – estabelece normas gerais de finanças públicas, aplicáveis aos três níveis de governo. A referida lei procura aperfeiçoar a sistemática de planejamento e orçamento prevista no texto constitucional, enfatizando a gestão fiscal responsável e a transparência da administração pública.

anteriores do documento. Os PPAs correspondentes aos períodos 2004-2007 e 2008-2011 seguem, em linhas gerais, a metodologia introduzida pela versão 2000-2003, com algumas inovações em aspectos ligados à sua elaboração e gestão. No entanto, persistem sem constituir efetivamente um instrumento de planejamento e gestão estratégica capaz de subsidiar as ações de governo, informando as prioridades da agenda pública e os caminhos para sua implementação. Não surpreende que o governo federal tenha usado o expediente de lançar, em paralelo, planos que procuram contemplar seus projetos prioritários com vistas à promoção do desenvolvimento nacional, a exemplo das Metas Presidenciais, de 2004, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e da Agenda Social, ambos de 2007 (Paulo, 2010; Santos, 2011).

O propósito formal de conferir ao PPA maior efetividade enquanto instrumento de planejamento e gestão estratégica das ações de governo leva a mudanças na base conceitual e metodológica utilizada na elaboração do PPA 2012-2015. Como consta na Mensagem Presidencial que o encaminha ao Congresso Nacional, são mudanças justificadas pela intenção de fazer com que o plano expresse, de fato, “as políticas públicas para os próximos quatro anos”.

Tais mudanças procuram enfatizar a dimensão estratégica do plano, tendo, como principal inovação, a introdução dos denominados programas temáticos, definidos “a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (Garcia, 2012, p. 18). Com os programas temáticos, o detalhamento operacional das ações ficaria a cargo do orçamento. Pode-se dizer, dessa forma, que o sentido mais geral das alterações propostas é romper com a lógica orçamentária à qual ficou submetido o PPA até então, no sentido de permitir que o documento passe a orientar as alocações orçamentárias e não o contrário, como vinha sucedendo na prática.

Seguindo a trajetória do governo federal, os governos estaduais começaram a adotar, a partir dos anos 1990, a sistemática de elaboração de PPAs, até porque suas respectivas constituições tendem a reproduzir o disposto no Artigo 165 da CF, que trata da matéria. Atualmente, todos os estados da federação brasileira utilizam formalmente o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo, o que o reveste de caráter institucionalizado. Neste processo, a principal referência, do ponto de vista conceitual e metodológico, levada em consideração quando da elaboração dos PPAs estaduais é o PPA do governo federal.

Este trabalho procura examinar o papel cumprido pelo PPA no balizamento e na orientação da implementação da estratégia de governo dos estados brasileiros, responsáveis pela aplicação de expressiva parcela do gasto público do país. Para a consecução de tal objetivo, a análise foca o PPA 2012-2015, dirigindo a atenção para aspectos relacionados à elaboração do documento, ao conteúdo de sua programação e ao sistema ou arranjo organizacional encarregado do acompanhamento e avaliação de sua execução.

A análise considera as experiências de dez estados brasileiros – Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. De natureza comparada, a abordagem realizada busca identificar as convergências e divergências mais marcantes das referidas experiências estaduais, tendo em perspectiva proporcionar subsídios para o aprimoramento da administração pública no tocante à sua capacidade de conceber e coordenar as políticas e ações de governo. Tal abordagem apoia-se, primariamente, nos relatórios de pesquisa produzidos no âmbito do projeto Gestão Pública e Capacidades Estatais para o Desenvolvimento, organizado e coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).<sup>7</sup>

O trabalho foi estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção procura contextualizar o PPA enquanto instrumento da ação planejadora dos governos estaduais. A segunda direciona a atenção para o processo de elaboração do documento, no âmbito do poder executivo, e sua posterior tramitação e aprovação, no âmbito do poder legislativo. A terceira seção trata do conteúdo propriamente dito do plano plurianual, considerando aspectos relativos à sua concepção metodológica e ao detalhamento de sua programação. A quarta e última seção é dedicada à abordagem da estruturação e funcionamento das atividades de acompanhamento e avaliação da execução da programação proposta. As considerações finais sistematizam os principais avanços, tendências, limites e desafios encontrados, confluindo para a realização de um balanço crítico do papel que o PPA desempenha enquanto instrumento para a gestão da estratégia de governo.

## 2 O PPA E A ATIVIDADE PLANEJADORA DOS ESTADOS

A maior parte dos estados examinados no trabalho – como Minas Gerais,<sup>8</sup> Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará – passou a adotar o modelo de planejamento estruturado em torno do PPA a partir do início da década de 1990. Outros, como São Paulo e Mato Grosso do Sul, somente o fizeram na década seguinte. Com a edição da LRF, a prática se institucionalizou

7. O mencionado projeto se inscreve no âmbito do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) e foi conduzido por uma rede de pesquisa que recebeu a adesão de dez instituições, que atuaram como órgãos parceiros do Ipea. Cada uma delas encarregou-se da análise da experiência de um determinado estado da federação concernente às atividades de construção, monitoramento e avaliação do respectivo PPA para o período 2012-2015. O caso da Bahia foi analisado pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/BA); o do Ceará, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE); o do Espírito Santo, pela Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA); o do Mato Grosso do Sul, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE); o de Minas Gerais, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); o do Paraná, pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO); o do Rio de Janeiro, pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); o do Rio Grande do Norte, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); o do Rio Grande do Sul, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); e o de São Paulo, pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). Os referidos relatórios de pesquisa, em sua versão completa, podem ser acessados nos sítios do Ipea (Rede Ipea – Plataforma de Pesquisa em Rede) e do MP.

8. No estado, o PPA é designado como Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

no âmbito da administração pública brasileira, nos diferentes níveis de governo. A presente seção procura contextualizar o PPA na atividade planejadora dos estados, destacando suas relações com o planejamento de longo prazo e as propostas de campanha eleitoral.

A construção do PPA não é um processo fechado em si mesmo. Ao contrário, sua lógica enquanto planejamento de médio prazo supõe conexões ou articulações com outras atividades planejadoras, de distintos horizontes temporais, como o planejamento de longo prazo, que expressa a orientação estratégica do governo no tocante à promoção do desenvolvimento, para além do ciclo político, e o curto prazo, que desdobra as políticas públicas em programações anuais, consoante o ciclo financeiro-orçamentário proposto na CF. Essa articulação com o orçamento, intermediada pela LDO, pode requerer a revisão periódica do PPA, de forma a acomodar mudanças conjunturais em objetivos ou prioridades do governo ao longo do mandato, o que normalmente ocorre.

Ao lado disso, cabe mencionar a relação que se estabelece, ou pode se estabelecer, entre o PPA e outros instrumentos de planejamento de médio prazo. De um lado, tem-se uma conexão até certo ponto lógica com o plano de governo apresentado pelo candidato eleito e discutido durante a campanha. Como um planejamento de médio prazo, pensado para o horizonte temporal correspondente ao mandato, é de se esperar que o PPA espelhe as principais propostas do candidato vencedor, transmutadas em compromissos políticos que este assume enquanto governador eleito. De outro, nada impede o lançamento, paralelamente ao PPA, de algum outro plano de médio prazo, como aqueles endereçados a explicitar iniciativas prioritárias do governo. Há uma expectativa de que isto não ocorra, já que a concepção do PPA tem um caráter de instrumento de articulação e coordenação das ações governamentais, o que inclui aquelas de natureza prioritária, de forma a assegurar sua coerência ao longo do tempo. Assim, o lançamento de qualquer plano de natureza mais global, que não seja um desdobramento do PPA, denota uma desconsideração política do governante para com o mesmo ou, o que é equivalente, seu esvaziamento como instrumento de planejamento e gestão estratégica do governo.

No que se refere ao planejamento de longo prazo, sua utilização é bastante heterogênea entre os estados examinados pela pesquisa, como mostram as informações do quadro 1, apresentado abaixo. A maior parte utiliza o instrumento, as exceções são Paraná e Ceará. As ações de planejamento de longo prazo adotadas, contudo, apresentam concepções variadas e se articulam, também de forma variada, com o PPA. A este respeito cabe mencionar a utilização, em alguns estados – como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo –, de modelos de planejamento estratégico oriundos do setor privado, vistos como uma ferramenta capaz de conferir maior

eficiência na condução da atividade governativa, consoante as premissas do reformismo da *New Public Management*.<sup>9</sup> Trata-se de iniciativa ancorada, do ponto de vista operacional, na contratação de consultorias especializadas,<sup>10</sup> sem nenhuma garantia efetiva de sua continuidade no tempo. O risco da descontinuidade se insinua na própria necessidade de recorrer à contratação de consultoria – decisão que aponta na direção de *deficit* de capacidade técnica própria para lidar com a questão.

#### QUADRO 1

##### Estados pesquisados com planejamento de longo prazo, por tipo, ano de adoção e grau de institucionalização

Estado	Tipo	Início de adoção	Institucionalização
Bahia	Global	2000	Média
Espírito Santo	Global	2005	Baixa a média
Mato Grosso do Sul	Global e regional	1999	Média
Minas Gerais	Global	1995	Alta
Rio de Janeiro	Global	2007	Baixa
Rio Grande do Norte	Regional	2000	Baixa a média
Rio Grande do Sul	Global	1995	Média
São Paulo	Setorial	Sem informação	Baixa

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

Prevalece, entre os estados que desenvolvem ações de planejamento de longo prazo, o enfoque global, no sentido de incorporar as várias dimensões da intervenção estatal. No Rio Grande do Norte, o planejamento marca-se pelo enfoque regional. São planos regionais que apontam para o longo prazo, embora de forma genérica, sem horizonte temporal claramente definido. Além disso, não há também uma sistemática formal de revisão de tais documentos, nem previsão de que isto venha a ocorrer. São Paulo comparece apenas com o planejamento setorial, com iniciativas nas áreas de transporte, energia e meio ambiente. Como no Rio Grande do Norte, tais iniciativas caracterizam-se pela ausência de regularidade em sua elaboração, tornando a prática mais suscetível a riscos de descontinuidade. Já Mato Grosso do Sul vem combinando o planejamento global com o regional.

A rigor, o único estado que adota formalmente a sistemática de elaborar planos de longo prazo é Minas Gerais, o que decorre de prescrição da constituição estadual. Denominado como Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o planejamento de longo prazo estadual, contendo as diretrizes gerais da

9. Para uma visão crítica do reformismo da NPM, ver, entre outros, Carneiro, Ricardo; Menicucci, Telma M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Texto para discussão n. 1686, Brasília, Ipea, 2011.

10. Os três estados recorreram, circunstancialmente, à mesma empresa de consultoria – a Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão.

ação do governo, deve ser feito a cada quatro anos, em consonância com o ciclo político-eleitoral. No entanto, a prescrição constitucional não foi respeitada na gestão 1991-1994 e, nas duas gestões seguintes, foi cumprida ritualisticamente, sob a forma de plano de médio prazo.

A perspectiva de longo prazo só começa a ser efetivamente adotada a partir de 2003, quando o PMDI assume também a conotação de planejamento estratégico (Silveira, 2013). Desde então, o plano tem passado por revisões a cada quatro anos, antecedendo a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que formalmente nele se referencia. São características que permitem tratá-lo como uma atividade institucionalizada.

Nos demais estados, o planejamento de longo prazo pode ser considerado como uma atividade ainda em fase de institucionalização, apresentando graus distintos de consolidação. Algumas experiências são muito recentes, como as do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, tornando-as mais suscetíveis a descontinuidades ou retrocessos. Este risco pode ser ilustrado pelo caso da Bahia, onde o planejamento de longo prazo, introduzido em 2000, teve continuidade nas gestões 2003-2006 e 2007-2010. Na atual gestão, contudo, o esforço de elaboração de um plano de longo prazo no estado gerou apenas um documento de circulação interna, não validado pelo governo e nem considerado formalmente na formulação do PPA (Seplan/BA, 2013).

Outro aspecto a considerar tem a ver com a ausência de um padrão mais regular ou estável de articulação entre o planejamento de longo prazo e o PPA. O caso do Rio Grande do Sul, cuja incursão pelo planejamento de longo prazo se inicia na década de 1990, exemplifica a questão. A trajetória gaúcha é marcada pelo reduzido aproveitamento dos trabalhos e documentos produzidos quando da elaboração do PPA (UNISC, 2013), para o qual contribui a alternância política no comando do executivo estadual.

Comparativamente ao planejamento de longo prazo, há uma maior articulação da elaboração dos PPAs estaduais com as propostas de plano ou ações de governo apresentadas na campanha eleitoral. Trata-se de resultado até certo ponto esperado, a começar pelo fato de ambos serem planos de médio prazo, que apresentam sobreposição temporal de três anos, dos quatro anos que lhes dizem respeito. Outro aspecto que favorece essa articulação é a expectativa de que o governador eleito cumpra seus compromissos de campanha, o que significa projetá-los na programação do PPA, embora não exista a obrigatoriedade, do ponto de vista normativo, de que isto ocorra. Tal articulação vê-se também favorecida pelo escopo abrangente que tende a caracterizar as propostas feitas por ocasião da campanha eleitoral, o que facilita sua “acomodação” no PPA.

O quadro 2, mostrado adiante, sintetiza as principais informações relativas à relação entre propostas de campanha e o PPA nos estados pesquisados. Observa-se que a relação entre as propostas apresentadas na campanha eleitoral do candidato eleito e a programação do PPA 2012-2015 tem configuração bastante heterogênea. Apenas em três estados, tal relação revela-se estreita, no sentido de a programação do PPA reproduzir as principais diretrizes, estratégias e prioridades propostas durante a campanha. Em outros três, ela pode ser considerada como parcial e indireta, significando que as mencionadas propostas de campanha foram retrabalhadas no período pós-eleitoral com vistas à sua incorporação no PPA. Em dois casos, caracteriza-se como parcial, denotando certa similaridade entre algumas propostas de campanha e alguns programas ou ações do PPA. Nos casos restantes, é ainda mais frágil ou difusa, com a correspondência se restringindo a um alinhamento mais geral entre temas e assuntos tratados nos dois documentos.

#### QUADRO 2

##### Relação entre propostas de campanha e PPA 2012-2015 e existência de plano de governo paralelo ao PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Relação entre propostas de campanha e PPA	Plano de governo paralelo ao PPA
Bahia	Parcial/indireta	Inexistente
Ceará	Parcial/indireta	Formal
Espirito Santo	Estreita	Formal
Mato Grosso do Sul	Difusa	Inexistente
Minas Gerais	Estreita	Informal
Paraná	Estreita	Informal
Rio de Janeiro	Difusa	Informal
Rio Grande do Norte	Parcial	Inexistente
Rio Grande do Sul	Parcial/indireta	Inexistente
São Paulo	Parcial	Informal

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

O quadro 2 sintetiza também informações relativas à existência de algum tipo de documento que possa ser enquadrado como Plano de Governo, paralelo ao PPA 2012-2015. Em apenas quatro estados isto não ocorre, significando que neles, em tese, o PPA cumpre tal finalidade. Nos outros seis, registrou-se a presença de algum tipo de programação tratada como estratégica ou prioritária para o governo, distinta do PPA. Em dois desses casos – Ceará e Espírito Santo – as propostas de campanha foram retrabalhadas no período pós-eleitoral, transformando-se num documento formal, utilizado para orientar a gestão da estratégia de governo, ficando reservado ao PPA um papel mais próximo de instrumento da gestão orçamentária. Nos outros quatro casos, o planejamento utilizado para fins da gestão da estratégia do governo

não se materializa enquanto documento formal. O que se tem, nesses casos, é a atribuição a um conjunto de programas e projetos, presentes na programação do PPA, do rótulo de prioritário, o que lhes assegura tratamento diferenciado no que se refere a monitoramento e liberação de recursos orçamentários.

Quanto à revisão do PPA, trata-se de prática adotada pelos diferentes estados, o que guarda relação com a necessidade de promover ajustes formais no documento de forma a permitir que eventuais mudanças introduzidas nos programas e ações que o compõem possam ser contempladas pela programação orçamentária anual. Vale ressaltar que a revisão do PPA se impõe como forma de promover o alinhamento de sua programação com a LDO e a LOA, o que aponta na direção de revisões anuais, embora isto não seja necessariamente uma norma.

No entanto, a despeito de prática comum aos estados, há diferenças significativas na forma como estes procedem em relação à revisão. Em alguns estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará, a revisão é feita sistematicamente a cada ano. A formalização da atividade fica expressa na existência de manual específico para orientar o processo. Outros estados também adotam revisões sistemáticas do PPA, como Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná, ainda que não disponham de manual que informe e oriente a atividade, a qual se apoia, principalmente, nos subsídios proporcionados pelo sistema informacional construído para dar suporte ao acompanhamento físico-financeiro das ações de governo.

Nos estados da Bahia, Espírito Santo e São Paulo, a revisão ocorre sempre que necessária, ou seja, sempre que alterações promovidas no orçamento a exigirem, sem uma sistemática formalmente instituída para sua realização. Mesmo sem uma sistemática formal, a periodicidade da revisão tende a ser anual. São igualmente muito diferenciadas a forma como a revisão é apresentada ao poder legislativo para fins de análise e aprovação. Em alguns casos, o governo limita-se a informar quais programas e ações foram objeto de revisão. Em outros, a revisão processada nos programas e ações se faz acompanhar de uma justificativa para sua realização. Por fim, há alguns documentos de revisão que tecem comentários sobre vários elementos do PPA, enfatizando aspectos de natureza conjuntural, não se limitando a relacionar alterações em programas e ações originalmente propostas.

### **3 DA ELABORAÇÃO À APROVAÇÃO DO PPA**

A elaboração da programação do PPA é de competência do executivo, cabendo ao legislativo apreciar e aprovar o documento. Trata-se de um ciclo que se repete a cada quatro anos, o qual se desdobra na elaboração anual da LDO e da LOA, também submetidas à apreciação e aprovação do legislativo. A presente seção examina a forma como os governos estaduais conduzem as atividades de elaboração do documento e como se comportam os legislativos com relação à sua análise para fins de aprovação.

A atenção é dirigida, inicialmente, para a abordagem do arranjo organizacional encarregado da formulação do PPA, considerando aspectos como os atores envolvidos na atividade e suas atribuições, as principais fases ou etapas do processo de elaboração, as práticas e os procedimentos adotados, entre outros. Na sequência, busca-se apreender a forma como se dá a inserção da sociedade no processo de construção do PPA, considerando, entre outros, aspectos como os mecanismos ou instrumentos utilizados para viabilizar a participação social, a natureza objetiva de tal participação e seu alcance. Por fim, o foco analítico é direcionado para a abordagem do tratamento dispensado pelo legislativo estadual ao PPA, ou seja, como se processa a discussão do documento na Assembleia Legislativa com vistas à sua aprovação formal e o alcance das mudanças nele introduzidas.

Os sistemas estaduais de planejamento construídos a partir de meados da década de 1960 começaram a ser desmontados no decorrer da década de 1980. Esse desmonte envolveu tanto a capacidade de planejar do sistema, refletindo, em larga medida, a perda e a não renovação de quadros técnicos qualificados,<sup>11</sup> quanto a capacidade de coordenar a ação planejadora, com o esvaziamento dos mecanismos e instrumentos que lhe davam sustentação. Isto se reflete nos arranjos organizacionais que os governos estaduais vêm utilizando com o intuito de elaborar os respectivos PPAs, os quais apresentam uma arquitetura institucional de relativa heterogeneidade.

Há, contudo, dois traços comuns aos mencionados arranjos organizacionais. O primeiro é representado pela existência de uma secretaria que centraliza e articula o processo de elaboração do PPA.<sup>12</sup> Esse papel remete, em regra geral, à secretaria que tem a atribuição formal do desempenho da função de planejamento, a qual assume denominações variadas entre os estados pesquisados, sendo a mais comum a de Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O segundo traço mencionado consiste no envolvimento das diferentes secretarias setoriais na atividade, cabendo-lhes a elaboração das propostas de programação, em suas respectivas áreas de atuação, que irão compor o PPA. Tal envolvimento justifica-se, do ponto de vista técnico, pelo fato de, em tese, as secretarias setoriais deterem o conhecimento e a *expertise* para lidar com as questões ou temáticas específicas que correspondem às funções a elas formalmente atribuídas. Vale aqui a ressalva de que a atribuição formal de competências não se transmuda automaticamente em capacidade burocrática de atuação, a qual supõe a existência de quadros

---

11. Alguns estados vêm, mais recentemente, tomando iniciativas no sentido da construção de carreiras na área de planejamento, orçamento e gestão, de forma a recompor sua capacidade técnica de lidar com a atividade planejadora. A título de ilustração, podem ser citadas a carreira Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, existente em São Paulo, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criadas em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, e a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), criada também no Rio de Janeiro.

12. Em São Paulo, são duas as secretarias à frente do processo – a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional e a Secretaria da Fazenda.

profissionalizados, nem sempre presentes na administração pública brasileira, notadamente nos níveis subnacionais de governo.

O quadro 3, representado a seguir, sintetiza as principais informações referentes à conformação dos arranjos organizacionais estruturados pelos estados pesquisados com vistas à elaboração do PPA. Um primeiro aspecto a destacar tem a ver com a natureza heterogênea da forma como se dá a articulação entre a secretaria responsável pela atividade planejadora e as secretarias setoriais. Em alguns casos, como São Paulo, Paraná, Ceará e Rio de Janeiro, tal articulação apresenta uma conformação sistêmica, apoiando-se em estruturas formalmente constituídas, que fazem a interlocução das secretarias setoriais com a secretaria que centraliza o planejamento.<sup>13</sup>

No caso do Rio de Janeiro, ainda que o arranjo apresente também uma configuração sistêmica, a articulação com as secretarias setoriais se faz por meio da denominada Comissão Setorial de Gestão do PPA, instituída por decreto do governo estadual, que não se materializa sob a forma de unidade administrativa formalmente constituída nas estruturas das secretarias setoriais. Na maior parte dos casos, o que prevalece são arranjos *ad hoc*, de natureza transitória, especificamente desenhados com o intuito de lidar com as atividades de elaboração da programação do PPA.

### QUADRO 3

#### Conformação estrutural e grau de centralização do arranjo organizacional encarregado da elaboração do PPA 2012-2015, e participação da alta direção no processo

Estado	Conformação estrutural	Grau de centralização	Participação da alta direção
Bahia	<i>Ad hoc</i>	Centralizado	Média
Ceará	Sistêmico	Descentralizado	Baixa
Espírito Santo	<i>Ad hoc</i>	Descentralizado	Alta
Mato Grosso do Sul	<i>Ad hoc</i>	Descentralizado	Baixa
Minas Gerais	<i>Ad hoc</i>	Centralizado	Baixa
Paraná	Sistêmico	Descentralizado	Baixa
Rio de Janeiro	Sistêmico	Centralizado	Baixa
Rio Grande do Norte	<i>Ad hoc</i>	Descentralizado	Baixa
Rio Grande do Sul	<i>Ad hoc</i>	Descentralizado	Média
São Paulo	Sistêmico	Descentralizado	Baixa

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

O envolvimento de atores de perfil técnico variado, sem a necessária *expertise* na área de planejamento – o que ocorre principalmente nos casos onde prevalecem

13. No caso de São Paulo, a unidade de articulação das secretarias setoriais é constituída pelo denominado Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (GSPOFP); no Paraná, pelo Grupo de Planejamento Setorial (GPS); no Ceará, pela Unidade Setorial de Planejamento (USP).

arranjos organizacionais *ad hoc* para a elaboração do PPA –, emerge como um fator que tende a dificultar a articulação e integração das atividades desenvolvidas no âmbito das secretarias setoriais, tendo em vista a consistência e coerência do documento. Para lidar com essa dificuldade, os estados, de um modo geral, editam manuais com orientações para a elaboração do PPA<sup>14</sup> e outros documentos que normatizam e informam a condução da atividade planejadora pelas secretarias setoriais e órgãos a estas vinculados.

Ao lado disso, praticamente todos os estados recorrem a alguma ferramenta digital no desenvolvimento das atividades relacionadas à formulação das propostas de programação para o PPA. Trata-se, na ampla maioria dos casos, da mesma ferramenta utilizada para fins de monitoramento das ações programadas, na fase de execução. A utilização dessa ferramenta é potencializada pela disponibilização de formulários contemplando informações padronizadas referentes aos atributos dos programas, a serem preenchidos pelas secretarias setoriais, o que favorece a sistematização e a análise das propostas apresentadas, de responsabilidade da secretaria que centraliza o processo.

O uso combinado de formulários e de sistemas informacionais cria facilidades para a coordenação das atividades de elaboração da programação do PPA desenvolvidas no âmbito das secretarias setoriais, conferindo feições burocráticas ao processo, no sentido de sua padronização e rotinização. Não surpreende que prevaleçam, entre os estados pesquisados, conforme quadro 3, processos descentralizados de elaboração do PPA, nos quais as secretarias setoriais dispõem de relativa autonomia decisória na formulação das respectivas programações para compor o documento. Nesses casos, cabe, à secretaria que coordena a atividade, além de produzir os documentos que orientam e informam a atividade de elaboração do PPA, onde se inclui a definição das diretrizes e objetivos estratégicos do governo, analisar e consolidar as propostas setoriais, o que culmina na formulação do Projeto de lei enviado à apreciação do legislativo para fins de aprovação.

Processos de elaboração de natureza mais centralizada ocorrem em poucos estados, mais especificamente Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Neles, a secretaria responsável pela coordenação do processo tem um papel mais efetivo nas decisões relativas ao conteúdo mais geral da programação do PPA. Esse papel não se atém à definição das diretrizes e objetivos estratégicos do governo, mas avança na direção da especificação dos programas que irão compor o PPA e a fixação dos valores para o financiamento de suas ações e projetos. Cabe às secretarias setoriais basicamente o detalhamento operacional dos programas afetos às respectivas áreas de atuação.

---

14. A edição de manual para orientar a elaboração do PPA reproduz prática adotada no nível do governo federal. É também o manual produzido por este que serve usualmente de referência para os manuais elaborados pelos estados.

Ao mesmo tempo que cria facilidades de coordenação, o uso de sistemas informatizados e de formulários reduz a necessidade de interações face a face entre os atores envolvidos nas atividades de formulação das propostas de programas, sob a forma de reuniões, encontros e procedimentos assemelhados, e, com ela, os espaços e canais para a interlocução e a deliberação interna às secretarias e entre estas. Isto não só limita o intercâmbio de experiências e a aprendizagem organizacional que poderiam servir para o aprimoramento e o fortalecimento da metodologia em uso, como dificulta ou inibe a formulação de propostas de conotação multissetorial.

Essa redução dos espaços e canais de interlocução na relação entre as secretarias e internamente a estas poderia ser compensada ou atenuada pelo envolvimento da alta direção nas discussões relativas à formulação da programação do PPA. De fato, em uma administração estruturada em moldes burocráticos, logo hierarquizada, cabe à alta administração a responsabilidade pela coordenação e articulação dos processos decisórios e das atividades da organização, de forma a assegurar-lhes uma conformação sistêmica. Tal participação, contudo, revela-se, na maior parte dos estados, pouco expressiva ou mesmo periférica, o que permite classificá-la como baixa ou média, conforme quadro 3. Trata-se, ademais, de participação circunscrita às decisões relativas às diretrizes estratégicas de governo, que informam a elaboração da programação do PPA, avançando, em algumas poucas situações, no terreno da definição de ações ou programas de natureza prioritária. Apenas num estado, o Espírito Santo, há uma sistemática mais incluída no que se refere à participação da alta direção na formulação do PPA, qualificada como alta para realçá-la face aos demais casos examinados pela pesquisa.

No tocante à interlocução do governo com a sociedade civil, cabe observar que, desde o contexto de redemocratização delineado nos anos 1980 e, principalmente, a partir da promulgação da CF, vem ocorrendo a proliferação de canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas no país. Deste processo resultou um repertório amplo e heterogêneo de práticas e instâncias de participação direcionadas à incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações concernentes a assuntos de interesse público, em especial aqueles que envolvem a provisão de bens e serviços à população. Trata-se de fenômeno que se manifesta de forma mais intensa nos níveis subnacionais de governo, em especial nos governos locais, para os quais, em várias circunstâncias, há prescrição legal de criação de instância participativa.

Embora sem a mesma intensidade observada no nível dos governos locais, a participação social tem sido considerada pelos governos estaduais, inclusive no tocante ao processo de elaboração do PPA. No entanto, na ausência de prescrição normativa determinando sua adoção, a incorporação da participação depende da vontade política do governante. Assim, nem todos os estados pesquisados abriram espaço para a participação da sociedade na elaboração do respectivo PPA 2012-2015, como é o caso do Paraná.

Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul se assemelham ao Paraná, distinguindo-se dele por apresentarem algum tipo de incursão, ainda que incipiente, na área da participação, com alcance muito limitado ou mesmo irrelevante. No extremo oposto, Rio Grande do Sul e Bahia, ambos governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), são os estados que mais valorizam politicamente a participação, rotulando, inclusive, os respectivos PPAs como participativos. Os demais estados aparecem em situação intermediária, no sentido de que adotam práticas participativas sem, contudo, conferir-lhes a importância a elas formalmente atribuídas no Rio Grande do Sul e na Bahia.

O quadro 4, apresentado a seguir, sintetiza as informações sobre a interlocução dos governos estaduais com a sociedade civil no processo de elaboração do PPA, enfatizando aspectos relativos aos canais utilizados nesta interlocução e à natureza da participação quanto ao alcance de sua influência na definição da programação proposta.

#### QUADRO 4

##### Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Canal de participação	Natureza da participação
Bahia	Encontro/plenária	Informativa/consultiva
Ceará	Oficina/fórum	Informativa/consultiva
Espírito Santo	Audiência pública/portal	Consultiva
Mato Grosso do Sul	Conselho	Consultiva
Minas Gerais	Fórum	Consultiva
Rio de Janeiro	Conselho/conferência	Informativa
Rio Grande do Norte	Conselho/conferência	Consultiva
Rio Grande do Sul	Vários	Consultiva/deliberativa
São Paulo	Portal	Informativa/consultiva

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

Os canais ou instâncias de participação utilizados pelos governos estaduais apresentam conformação variada. Os conselhos e conferências de política setorial instituídos nos estados seriam uma espécie de candidato natural à viabilização dessa participação, tendo em vista o caráter também setorial que caracteriza o arranjo organizacional estruturado para a elaboração do PPA. Em dois estados – Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte – chegou-se a pensar na interlocução via conselhos e conferências. Na prática, no entanto, isto não ocorreu, já que os arranjos propostos com tal intuito não se materializaram. Prevaecem, na ampla maioria dos casos, a realização de audiências públicas ou fóruns, de recorte regional, e a criação de *sites* ou portais específicos para a interlocução com a sociedade, os quais podem ser, e em diversos casos o são, usados de forma combinada.

No entanto, quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se, na ampla maioria dos estados pesquisados, muito restrito. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal do governo de acatá-las. Isto posto, pode-se afirmar que a participação social no âmbito dos PPAs 2012-2015 estaduais, na maioria dos casos, se presta, quando muito, à aprendizagem democrática, pouco contribuindo para tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade.

Apenas dois estados – Bahia e Rio Grande do Sul – conferem maior relevância política à participação na formulação do respectivo PPA. Na Bahia, a participação da população no processo de elaboração do PPA 2012-2015 envolveu uma arquitetura institucional de relativa complexidade, tendo, como principal espaço de interlocução, a realização de plenárias nos denominados “territórios de identidade”,<sup>15</sup> que representam as unidades regionais de planejamento utilizadas no estado. As propostas de intervenção aprovadas em tais plenárias foram analisadas para fins de possível incorporação na programação do PPA, embora sem a garantia de inclusão.

É, contudo, o Rio Grande do Sul que conta com o arranjo institucional de maior abrangência e complexidade para a interlocução com a sociedade no processo de elaboração do PPA. Isto se expressa na estruturação do denominado Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, que envolve vários canais e instrumentos com vistas a viabilizar a participação social no planejamento e acompanhamento das ações do governo, o que inclui o PPA 2012-2015, compreendendo não apenas mecanismos de informação e consulta, mas também de deliberação.

Elaborado pelo poder executivo, o projeto de lei do PPA é submetido à apreciação do poder legislativo, que tem atribuição formal de aprová-lo. Para tanto, as Assembleias Legislativas dispõem de mecanismos variados para ampliar a discussão sobre o documento. Tais mecanismos vão do direito de cada parlamentar requerer, do governo, as informações que julgar pertinente ao exame e deliberação acerca do conteúdo do PPA ao direito de suas comissões temáticas solicitarem o envio de documentos complementares ou de promoverem audiências com autoridades representativas do executivo, passando pela realização de audiências públicas para ouvir a sociedade e especialistas no tema. Não surpreende que a forma como as Assembleias Legislativas discutem e aprovam a proposta de lei do PPA enviada pelos respectivos executivos revele-se muito variada entre os estados, considerando-se os instrumentos ou mecanismos por elas mobilizados.

---

15. Cada território conta com uma instância participativa, sob a forma de órgão colegiado, composto paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público (SEPLAN/BA, 2013).

No entanto, a despeito da heterogeneidade dos processos de discussão e aprovação PPA por parte das Assembleias Legislativas, o alcance das mudanças por elas propostas no documento é, quase sempre, muito limitado. Diversos fatores podem ser arrolados na explicação desse resultado. Primeiro, os governos estaduais, de um modo geral, dispõem de sólidas bases de apoio no legislativo, o que lhes permite a aprovação de matérias de seu interesse, como a proposta de lei do PPA, sem a necessidade de negociações ou concessões políticas de maior abrangência. Segundo, o legislativo tende a atribuir pouca importância política ao documento comparativamente ao orçamento. É o orçamento que galvaniza a atenção dos deputados. Isto se evidencia, com nitidez, no maior número de emendas endereçadas ao orçamento, quando comparadas às emendas ao PPA.<sup>16</sup> Terceiro, o prazo regimental para a discussão e aprovação do PPA não é necessariamente compatível com um exame mais detido ou aprofundado do documento. Além do mais, o processo tende a ocorrer em paralelo ou ter sobreposições com a tramitação e aprovação da LDO e da LOA. Quarto e último, os deputados dispõem de mecanismos alternativos para o encaminhamento de sugestões relativas ao PPA ainda na fase de elaboração do documento pelo executivo. Um desses canais decorre da influência que o legislativo exerce na composição da alta direção do governo, o que inclui a indicação de deputados eleitos para ocupar cargos de secretário. Essa influência cria um canal de comunicação entre os dois poderes, que favorece a intermediação de interesses dos deputados que integram a base de apoio do governo. Outro canal consiste na participação dos deputados nas audiências públicas ou fóruns regionais promovidos pelo executivo com vistas a discutir, com a sociedade, a programação do PPA.

Na ampla maioria dos estados, a tramitação do PPA no legislativo assume conformação ritualística e se faz em atendimento a uma prescrição legal. O ritualismo se aplica inclusive à incorporação da participação da sociedade durante a fase de avaliação do projeto de lei do PPA elaborado pelo governo. Qualquer que seja o mecanismo utilizado com vistas a ensejar a participação social no processo, como a realização de audiências públicas ou a criação de canais *online* para receber sugestões ou críticas da população, os resultados da interlocução revelam-se modestos, aportando, quando muito, subsídios para eventuais emendas parlamentares à programação originária do executivo.

O caso do Rio Grande do Norte pode ser usado para ilustrar que ocorre nos estados de um modo geral quanto ao processo de apreciação e aprovação do projeto de lei do PPA na Assembleia Legislativa. Conforme análise feita pela UFRN (2013, p. 76-77), o legislativo estadual “não discute e não dá importância devida ao planejamento” consubstanciado no PPA. Quando algum parlamentar

---

16. O caso de São Paulo ilustra bem essa realidade. Enquanto o projeto de lei do PPA 2012-2015 estadual foi objeto de 705 emendas, a LOA para o exercício de 2012 recebeu 9.733 emendas (Cepam, 2013).

se envolve com a questão, o foco é direcionado para “a negociação de pontos específicos” do documento, descolada de “uma avaliação sobre a pertinência ou não do conjunto de ações propostas e muito menos de uma avaliação sobre a solução dos problemas que o plano pretende resolver”. Essa conduta ajuda a entender o fato de a Assembleia Legislativa estadual não ter realizado nenhuma audiência pública para discutir, com a sociedade, a programação do PPA 2012-2015, a despeito da ocorrência de algumas solicitações com tal finalidade. Não surpreende, assim, que o alcance das mudanças introduzidas pelo legislativo no projeto de lei oriundo do executivo tenha sido mínimo, envolvendo apenas questões periféricas ou acessórias do documento. As emendas apresentadas pelos parlamentares, além de pouco expressivas, não implicaram nenhuma alteração significativa na programação proposta pelo governo, até porque sua base de apoio no legislativo permite a rejeição de qualquer proposta de mudança que não lhe interesse.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais constitui, a rigor, a única que escapa a esse padrão de conduta, desempenhando, em particular, o papel de promover a interlocução com a sociedade acerca da programação do PPA, que o governo estadual praticamente se exime de fazer. É por meio dela que se dá a interlocução da atividade planejadora do governo com a sociedade. Para tanto, são utilizados dois canais principais: a Comissão de Participação Popular (CPP) e a realização de audiências públicas.

Instituída em 2003, a CPP<sup>17</sup> foi concebida como um canal para favorecer e ampliar a participação do cidadão na atividade legislativa. Suas atribuições envolvem receber, analisar e dar encaminhamento a proposições vindas da sociedade, o que se aplica, em particular, ao projeto de lei que encaminha o PPAG e a suas revisões anuais. As audiências públicas constituem outra importante instância de participação da sociedade na discussão da programação elaborada pelo governo para o PPAG. Cabe à CPP avaliar as propostas apresentadas durante as audiências públicas, tendo em vista seu aproveitamento sob a forma de emenda parlamentar. Se acatadas, elas são incorporadas, junto com as demais emendas propostas diretamente pelos diversos deputados, ao parecer referente ao projeto de lei a ser votado pelo plenário.<sup>18</sup> Nem todas, contudo, são aprovadas, já que, como nos demais estados, o governo estadual dispõe de confortável base de apoio na Assembleia Legislativa e faz prevalecer seu interesse político.

---

17. A criação da CPP foi inspirada na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, possuindo funcionamento similar à mesma (UFV, 2013, p. 40)

18. Desde 2003, quando essa sistemática passou a ser adotada foram apresentadas 2.741 propostas de emendas populares ao PPAG, incluindo suas revisões anuais, com uma média de 274 propostas ao ano. Destas, 660 viraram emendas parlamentares ao PPAG, com uma média de 66 emendas ao ano (UFV, 2013).

#### 4 O CONTEÚDO DO PLANO

O PPA foi concebido como instrumento de planejamento de médio prazo, tendo, como propósito mais geral, expressar a estratégia de governo e as ações ou atividades pensadas para conferir-lhe materialidade, cujo desdobramento operacional dá por meio da programação orçamentária, detalhada a cada ano. Essa seção direciona o foco para a abordagem do conteúdo dos PPAs estaduais, buscando apreender sua concepção enquanto documento formal de planejamento, o que implica considerar tanto aspectos de natureza metodológica quanto aspectos atinentes ao detalhamento da programação proposta. Para tanto, examina-se, inicialmente, a concepção metodológica que informa a elaboração do PPA 2012-2015 e as principais categorias analíticas utilizadas no documento. Na sequência, a atenção é dirigida para a forma como se processa a definição de prioridades concernentes à atuação do governo, avançando comentários acerca da incorporação ou não de questões relativas à intersetorialidade e à regionalização no desenho das ações propostas.

Em sintonia com o que a literatura neoinstitucionalista designa como isomorfismo mimético,<sup>19</sup> as principais referências metodológicas para a elaboração dos PPAs estaduais são originárias do governo federal. Trata-se, mais especificamente, do modelo proposto em 2000 e adotado na formulação dos PPAs federais até a versão 2008-2011, e do modelo atual, proposto mais recentemente e utilizado na elaboração do PPA 2012-2015.<sup>20</sup> A principal justificativa oficial para a referida mudança metodológica seria a recuperação da dimensão estratégica do PPA, demarcando com maior nitidez os papéis cumpridos pelo plano e pelo orçamento. Nessa esteira, a intenção declarada consiste em romper com o caráter segmentado ou fragmentado da programação do PPA, que se caracterizava pelo recorte setorial, de forma a permitir a incorporação da intersetorialidade ou transversalidade e, ao mesmo tempo, favorecer a gestão, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas que compõem a agenda de governo.

O primeiro modelo baseia-se no binômio programa-ação, fundamentando-se, do ponto de vista teórico, no Planejamento Estratégico Situacional (PES).<sup>21</sup> Do PES deriva a distinção de dimensão estratégica e dimensão tática-operacional. Na dimensão estratégica seriam traçadas, a partir de uma visão de longo prazo, as orientações e diretrizes estratégicas de governo, que informariam, em uma perspectiva de médio prazo, os objetivos das políticas públicas, de recorte setorial.

19. O neoinstitucionalismo sociológico considera três tipos principais de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. Esse último se caracteriza pela replicação voluntária de práticas, procedimentos e condutas por parte de uma determinada organização, referenciada naquilo que é feito em outras organizações.

20. Para uma discussão crítica dos dois modelos, ver Garcia, Ronaldo C. PPA, o que é e o que pode ser. Brasília: Ipea, 2012 (Mimeo).

21. Trata-se de uma concepção de planejamento proposta por Matus (1993). A esse respeito, ver: Matus, Carlos (1993). Política, planejamento e governo. Brasília, Ipea, 1993.

Na dimensão tática-operacional, por sua vez, seriam propostos programas com vistas à consecução da estratégia de governo, com o concomitante detalhamento de suas ações e dos produtos correspondentes, traduzidos na oferta de um bem ou serviço. A formulação dos programas seria informada por um problema a resolver, ou uma demanda da sociedade ou ainda por uma oportunidade a aproveitar, cuja identificação teria, como balizamento, as diretrizes estratégicas do governo, “de forma a garantir coerência interna ao plano” (Paulo, 2010, p. 176). A especificação das ações que compõem o programa guardaria uma relação de causa-efeito face ao objetivo ou fim pretendido.

O segundo modelo distingue-se do anterior por se restringir às dimensões estratégica e tática do planejamento, remetendo o detalhamento operacional das ações de governo para a esfera do orçamento. Na dimensão estratégica, seriam expressas, como anteriormente, as diretrizes ou orientações estratégicas de governo, tendo, como fundamentos, a visão de longo prazo daquilo que se pretende alcançar e os macrodesafios a serem enfrentados com tal finalidade. Na dimensão tática, transita-se de programa setorial para programa temático, o qual se desdobra em iniciativas, que correspondem às entregas de bens e serviços à sociedade.

O programa temático apresenta um caráter mais abrangente que a concepção anterior de programa, à medida que congrega e articula um conjunto de objetivos afins, relativos a um determinado tema de política pública, dando forma a objetivos transversais, que incorporam, ou procuram incorporar, a intersetorialidade.

A maior parte dos estados examinados pela pesquisa continua a adotar uma concepção metodológica de PPA consoante o modelo anteriormente utilizado pelo governo federal, o que é bem ilustrado pelos casos de São Paulo e Rio Grande do Norte. Alguns poucos procuraram acompanhar a inovação metodológica introduzida pelo governo federal, exemplificados pelos casos do Paraná, do Ceará e, principalmente, da Bahia. De um modo geral, não são apropriações literais dos mencionados modelos, mas uma mimetização que envolve adaptações às especificidades de cada estado que neles se referencia.

Nesse sentido, cabe destacar os casos dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Como visto anteriormente, são estados que procuram reafirmar a dimensão estratégica do PPA, articulando-o a alguma modalidade de planejamento estratégico de longo prazo oriunda da iniciativa privada, da qual deriva, formalmente, um conjunto mais restrito de programas, classificados como estruturadores ou estruturantes – nomenclatura que procura traduzir, no discurso oficial adotado no plano, a relação mais estreita de tais programas com a estratégia do governo.

O quadro 5 sintetiza as informações referentes à dimensão estratégica da concepção dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados, considerando o nível

mais agregado em que esta é definida e seu desdobramento no tocante à articulação com os programas. Do ponto de vista da definição mais agregada da estratégia, as designações convergem para “eixo estratégico” ou “eixo estruturante”. As exceções são Minas Gerais e Rio de Janeiro, que se utilizam, respectivamente, das designações “rede de resultados” e “macroárea”, além do Mato Grosso do Sul, que adota a terminologia “macrodesafio”.

Quanto ao desdobramento da estratégia, os termos mais recorrentes consistem em “diretriz estratégica” e “macro-objetivo”, que, em alguns casos, são usados de forma indistinta. A rigor, os estados que fogem ao padrão são aqueles que fizeram incursões pela nova metodologia proposta pelo governo federal. Bahia e Ceará adotam o conceito de “área temática”, derivando dele as diretrizes estratégicas, enquanto o Paraná desdobra suas estratégias de governo em “políticas setoriais”.

#### QUADRO 5

##### Formas de descrição da concepção da estratégia dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados

Estado	Macro	Desdobramento
Bahia	Eixo estruturante	Área temática e diretriz estratégica
Ceará	Eixo estratégico	Área temática e diretriz estratégica
Espírito Santo	Eixo estratégico	Diretriz e macro-objetivo
Mato Grosso do Sul	Macrodesafio	Macro-objetivo
Minas Gerais	Rede de resultados	Diretriz e objetivo estratégico
Paraná	Estratégia de governo	Política setorial
Rio de Janeiro	Macroárea	Macro-objetivo e objetivo setorial
Rio Grande do Norte	Eixo estratégico	Diretriz e macro-objetivo
Rio Grande do Sul	Eixo estratégico	Diretriz e objetivo setorial/ transversal
São Paulo	Eixo estratégico	Diretriz e objetivo estratégico

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

Quanto aos programas que correspondem ao nível tático, descurou-se de apresentar, no quadro 5, a forma como eles são detalhados pelos estados pesquisados, dada a variedade de nomenclaturas que recebem. Passando ao largo dessa variedade de denominações, são programas que se distinguem fundamentalmente como finalístico e de apoio à gestão. No que se refere aos programas finalísticos, têm-se, em regra geral, programas de caráter setorial, nas programações dos estados que não acompanharam as mudanças metodológicas propostas pelo governo federal, os quais se desdobram em ações, e programas temáticos, nas programações dos estados que o fizeram, os quais se desdobram em iniciativas. Mato Grosso do Sul se distingue ao estruturar a programação do PPA 2012-2015 em macroprogramas, aos quais se associam subprogramas, desdobradas em ações, classificadas como projeto ou atividade.

A definição de prioridades no processo de elaboração do PPA, como visto, pode se dar em dois níveis: estratégico e tático-operacional. No nível estratégico são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos, ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, entre outros, dependendo da concepção metodológica adotada. No nível tático-operacional aparecem os programas e ações ou iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo.

As estratégias de governo propostas nos PPAs 2012-2015 estaduais foram definidas a partir de insumos oriundos de fontes variadas, que vão das propostas apresentadas na campanha eleitoral pelo candidato eleito aos planos de longo prazo, passando por processos de discussão internos à administração pública, com o envolvimento ou não da alta direção, e a interlocução com a sociedade, entre outros. No entanto, na transição das estratégias de governo para as intervenções específicas essa priorização tende a se diluir, o que significa a existência de uma articulação relativamente frouxa, quando não inexistente, entre os programas, de um lado, e os objetivos e os propósitos mais gerais que informam, ou deveriam informar, a formulação das políticas públicas, de outro. Para além dos problemas de coordenação, esta ausência de uma relação mais orgânica entre a visão estratégica e o desenho dos programas sinaliza para a existência de um problema de priorização na dimensão operacional do PPA.

Um das possíveis explicações para o problema é oferecida por Garcia (2012), que chama a atenção para a seletividade como traço inerente ao plano de governo. No entanto, o que se observa no tocante à programação dos PPAs dos estados é que esta, normalmente, não é seletiva, mas exaustiva, no sentido de procurar listar as ações desenvolvidas pela administração pública, independentemente de serem ou não resultado de um processo objetivo e intencionado de escolha. E, parte expressiva dessas ações assume configuração de atividades de duração continuada, logo de natureza rotineira. “São ações que ao governante não é dada a opção de não fazê-las” (Garcia, 2012, p. 22), tendo em vista o caráter impositivo ou compulsório que as revestem.

Outra possível explicação tem a ver com a forma como se processa a elaboração dos programas, que, por seu recorte setorial, é delegada diretamente às secretarias setoriais. Na maior parte dos casos, tais secretarias contam com elevada discricionariedade na tomada de decisões, adotando os critérios de seleção que lhes são mais convenientes, ainda que, formalmente, a formulação dos programas setoriais seja associada a problemas a resolver ou oportunidades a aproveitar.

Há uma multiplicidade de problemas a resolver e de oportunidades a aproveitar, que se acomodam com relativa facilidade nas diretrizes estratégicas que

devem ser consideradas pelas secretarias, já que, quase sempre, tais estratégias ou diretrizes são definidas de forma muito abrangente e, portanto, vaga. O principal constrangimento às escolhas das mencionadas secretarias tende a ser a restrição na capacidade de financiamento do estado, que, obviamente, impõe limites ao que pode ser feito. Desse modo, quando há priorização de programas, como ocorre nos casos do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, isso se dá principalmente em função do interesse político em assegurar-lhes tratamento diferenciado no tocante à disponibilização de recursos orçamentários e ao acompanhamento das ações por parte do governo, ou seja, trata-se de uma priorização do ponto de vista operacional e não da perspectiva estratégica.

O conjunto mais restrito de programas, objeto da priorização, vai compor a agenda de prioridades do governo, ou plano de governo, que é destacado da programação do PPA, embora a continue integrando. Cabe observar, contudo, que os critérios utilizados na seleção dos programas assim priorizados – rotulados como estruturadores, estruturantes ou termos assemelhados –, também não são claramente especificados, ainda que do ponto de vista da justificativa formal guardem relação mais direta com a consecução da estratégia do governo.

A opção pelos programas temáticos, em substituição aos programas setoriais, adotada por alguns estados, como Bahia e Ceará, também não resolve a contento o problema da priorização, no sentido de fazer do PPA uma “guia para a condução estratégica do governo” (Garcia, 2012, p. 22).

Revestidos de maior nível de agregação que os programas setoriais e, portanto, menos numerosos, os programas temáticos poderiam, à primeira vista, contribuir para uma maior seletividade na elaboração da programação do PPA. Não é isto, contudo, o que se observa na prática. O caráter exaustivo que tende a caracterizar a programação do PPA não é revertido, apenas vê alterada a forma como se manifesta, que tende a se deslocar para os atributos dos programas – os objetivos, as iniciativas, as metas e as ações –, reproduzindo o que se passa, consoante a análise de Garcia (2012), no âmbito do PPA 2012-2015 do governo federal. Ao lado disso, a adoção de programas temáticos não torna necessariamente mais claros ou transparentes os critérios de priorização, mas, como pondera Garcia (2012, p. 18), constitui um elemento que contribui para “aumentar o grau de imprecisão do PPA”.

Por sua vez, a ideia de transversalidade ou intersetorialidade vem ganhado destaque no âmbito da gestão pública ao longo dos anos mais recentes, por expressar uma inovação na direção de um arranjo organizacional de natureza horizontal, presumidamente mais eficiente, que se contrapõe aos limites impostos por estruturas hierárquicas verticais, típicos da burocracia. Trata-se de uma lógica de gestão que transcende um único setor da política pública, fundado na percepção de que “os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados

por eles” (Inojosa, 1998, p. 43). Em sintonia com tal percepção, faz-se necessária uma abordagem intersetorial do problema para sua compreensão e atuação sobre o mesmo. No entanto, são poucos os estados que procuraram incorporar, na formulação dos programas que compõem o respectivo PPA 2012-2015, uma concepção metodológica informada pela transversalidade.

A adoção de programas temáticos, em substituição a programas setoriais, sinaliza na direção da preocupação com a incorporação da lógica intersetorial ou transversal, criando condições mais favoráveis para lidar com a multissetorialidade inerente a diversas políticas públicas, notadamente na área social. São exatamente os estados que fizeram a opção por programas temáticos, acompanhando a inovação metodológica proposta pelo governo federal, aqueles que informam a presença de um maior número de programas de concepção multissetorial nas programações dos respectivos PPAs.

Por sua vez, a forma como a administração pública se organiza, marcadamente setorial, atua em sentido contrário, dificultando a efetiva incorporação da transversalidade na formulação e implementação das políticas públicas e ações de governo. O arranjo organizacional encarregado da elaboração da programação do PPA, na ampla maioria dos estados, adere à lógica setorial, remetendo, às secretarias setoriais, a responsabilidade pela formulação dos programas em suas respectivas áreas de atuação. Ao lado disso, o uso de ferramentas digitais tende a reforçar o enfoque setorial, à medida que faz, da elaboração das propostas de programa, uma atividade de conotação burocrática – o preenchimento eletrônico de formulários com informações relativas aos atributos dos programas – que reduz, por desnecessária, a interlocução entre os órgãos governamentais e mesmo internamente ao mesmo.

Já a regionalização confere saliência ao território como uma dimensão relevante na formulação e implementação das políticas públicas, tendo em vista uma melhor calibragem entre a oferta de bens ou serviços pelo Estado e as necessidades e interesses da população neles interessada. Do ponto de vista da formulação, o que se coloca aqui é a busca de soluções não padronizadas, capazes de refletir as heterogeneidades sociais e econômicas que se manifestam no território, favorecendo ganhos de eficiência na alocação dos recursos orçamentários. Sobre a questão, observa-se que são poucos os estados que procuram incorporar as nuances regionais na concepção dos programas do PPA.

Vale dizer que os programas são setoriais, multissetoriais ou temáticos, mas poucos têm uma concepção que se possa chamar apropriadamente de regional. Programas regionais, quando existem, tendem a expressar, a rigor, intervenções endereçadas a regiões específicas, como as áreas metropolitanas, as regiões menos desenvolvidas etc. Do ponto de vista da implementação, o aspecto considerado é a forma como as ações propostas se desdobram no território. É essa a regionalização

que se faz presente nos PPAs 2012-2015 estaduais, os quais, em sua quase totalidade, definem metas regionalizadas para as ações de seus programas.

O quadro 6, apresentado a seguir, sintetiza as informações relativas à existência de priorização, incorporação da intersetorialidade ou transversalidade e consideração da regionalização no âmbito das programações dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados. No que se refere à priorização, registrou-se apenas sua ocorrência formal quando da formulação da programação do plano, deixando-se de lado priorizações para fins de acompanhamento.

Quanto à transversalidade, o registro feito diz respeito ao fato de ela ser formalmente considerada quando da elaboração da programação do PPA, sem entrar no mérito da natureza objetiva de como tal incorporação ocorre na prática. Já no tocante à regionalização, o registro de sua consideração discrimina se isto ocorre quando da formulação dos programas do PPA e/ou da especificação de suas metas.

#### QUADRO 6

##### Priorização, transversalidade e regionalização no âmbito dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados

Estado	Priorização	Transversalidade	Regionalização
Bahia	Inexistente	Considerada	Concepção e metas
Ceará	Inexistente	Considerada	Metas
Espírito Santo	Contemplada	Não considerada	Metas (parcial)
Mato Grosso do Sul	Inexistente	Não considerada	Metas
Minas Gerais	Contemplada	Considerada	Concepção e metas
Paraná	Inexistente	Não considerada	Metas
Rio de Janeiro	Contemplada	Não considerada	Concepção e metas (parcial)
Rio Grande do Norte	Inexistente	Não considerada	Metas
Rio Grande do Sul	Inexistente	Considerada	Concepção e metas
São Paulo	Inexistente	Não considerada	Concepção

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

Dos estados pesquisados, apenas três – Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – fazem indicações de programas considerados como prioritários no âmbito da programação do respectivo PPA 2012-2015. Já a transversalidade é formalmente considerada em apenas quatro estados<sup>22</sup> e se traduz, a rigor, na formulação de alguns programas de natureza multissetorial, assim rotulados por

22. O PPA 2012-2015 de São Paulo faz menção a intersetorialidade e integração, tratando-as como uma necessidade a ser considerada no desenho das políticas e dos programas do governo, principalmente nas intervenções endereçadas às regiões metropolitanas. No entanto, apesar do reconhecimento formal da importância da incorporação desses conceitos na concepção da programação do plano, “a intersetorialidade e a integração não transparecem nos programas definidos” (Cepam, 2013, p. 52).

envolverem mais de uma secretaria em sua execução. Cabe observar, no entanto, que, no caso do Rio Grande do Sul, a despeito de formalmente considerada, a transversalidade não se materializa na prática, enquanto no Rio de Janeiro, onde não é formalmente considerada, há o registro da ocorrência de alguns programas de natureza multissetorial.

Por fim, a regionalização constitui uma dimensão considerada pelos diversos estados, notadamente no que tange à especificação das metas das ações e programas propostos. No Espírito Santo e no Rio de Janeiro, a regionalização das metas é de natureza parcial, não se aplicando à programação do PPA 2012-2015 como um todo, enquanto em São Paulo a regionalização das metas é mais exceção que regra.

Quanto à sua consideração quando da formulação da programação, isto se restringe a quatro estados, traduzindo, na maior parte dos casos, situações em que alguns programas são endereçados a regiões especificamente demarcadas, como as regiões metropolitanas. O Rio Grande do Sul destaca-se nesse quesito, incorporando a questão regional tanto no processo de elaboração da programação quanto no detalhamento dos programas propostos. Essa incorporação se expressa, com maior nitidez, na elaboração dos denominados Cadernos de Regionalização, nos quais são apresentados “os programas e ações específicos para cada região” (UNISC, 2013, p. 14).

## 5 O SISTEMA DE MONITORIA E AVALIAÇÃO

A literatura sobre planejamento e políticas públicas enfatiza o papel da monitoria e da avaliação no ciclo do planejamento. O monitoramento direciona a atenção para a apreensão do nível de execução das ações programadas, buscando identificar os problemas ou dificuldades defrontadas na realização daquilo que foi planejado. Assim, o principal propósito da estruturação de um sistema de monitoria consiste em prover informações sistematizadas sobre a implementação das ações propostas pela atividade planejadora, de forma a auxiliar a tomada de decisões e a correção de rumos por parte dos gestores por elas responsáveis, quando indicado ou necessário.

De modo complementar, o acompanhamento se presta a funções como conferir maior transparência às ações de governo e favorecer a aprendizagem organizacional, entre outras. Já a avaliação foca os resultados alcançados pela implementação das ações programadas, buscando verificar sua eficácia, eficiência e efetividade na promoção dos objetivos propostos. Enquanto tal, o principal objetivo de um sistema de avaliação tem a ver com a geração de conhecimento sobre um determinado projeto, programa ou estratégia de intervenção, proporcionado subsídios para a correção de rumos ou a melhoria de sua concepção. Como no caso da monitoria, atende também a propósitos de incremento da transparência da gestão pública e de geração de conhecimento acerca das alternativas para a promoção do interesse público.

Esta seção examina a forma como se organizam e funcionam os sistemas de monitoria e avaliação do PPA organizados pelos estados pesquisados. No tocante à organização do sistema, a atenção é dirigida para aspectos como a concepção do arranjo institucional responsável pelas atividades e as ferramentas tecnológicas utilizadas, entre outros. No que se refere ao funcionamento, ganham destaque aspectos como a natureza das informações geradas pelo sistema, a forma como são usadas e com qual finalidade, e seus principais usuários.

De um modo geral, todos os estados dispõem de um sistema de monitoria das ações programadas no PPA, até porque a realização do acompanhamento é prevista no projeto de lei que institui o plano. Apenas o Rio Grande do Norte e o Mato Grosso do Sul não têm sistema formalmente constituídos, ficando as atividades de acompanhamento delegadas, por *default*, às unidades setoriais ou gestores responsáveis pela execução dos programas. Outro estado que também se distingue neste quesito é o Ceará, cujo sistema anteriormente em uso teve que ser redesenhado face às mudanças introduzidas na concepção dos programas, acompanhando a nova metodologia proposta pelo governo federal.<sup>23</sup>

Trata-se de sistemas construídos com base em ferramentas digitais que, em sua ampla maioria, são as mesmas utilizadas no processo de elaboração e revisão do PPA. O uso de tais ferramentas assegura a padronização dos procedimentos e das informações disponibilizadas pelo acompanhamento, de um lado, e delinea quem são os atores relevantes no processo, de outro.

Quanto às informações, prevalecem, em regra geral, aquelas referentes à execução das metas físicas e financeiras das ações propostas nos programas. Pouco se avança no sentido de informações qualitativas acerca das atividades de implementação dos programas, com considerações relativas às dificuldades defrontadas e à forma de enfrentá-las. Quanto aos atores, o sistema é usualmente alimentado pelos gestores dos programas ou unidades administrativas formalmente incumbidas da tarefa. Tais informações são centralizadas na secretaria responsável pelo planejamento, que as utilizam na produção de relatórios periódicos de monitoria e na prestação de contas das ações desenvolvidas pelo governo.

Para além do atendimento da prescrição inscrita na lei que institui o PPA, são sistemas que se prestam basicamente à gestão financeira ou orçamentária dos programas. A propósito da questão, pode-se generalizar a análise feita no relatório de pesquisa elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam, 2013) referente ao caso paulista, segundo o qual “o conhecimento resultante do sistema de monitoramento não subsidia adequadamente os processos decisórios e de aprendizagem para o aperfeiçoamento da gestão, nem

---

23. O novo sistema de monitoria do estado encontrava-se em fase de implantação no ano de 2013 (Ipece, 2013).

contribui para a melhoria da implementação de programas e políticas públicas” (p. 70). Este alcance limitado dos sistemas do ponto de vista gerencial se insinua no fato da maior parte dos estados ter estruturado arranjos paralelos de monitoria para os projetos ou programas considerados prioritários pelo respectivo governo.

Já a avaliação se confunde com o monitoramento, assumindo feições de mera formalidade. Não há, a rigor, uma sistemática de avaliação direcionada a verificar o alcance ou não dos objetivos propostos para os programas, nem de aferir a efetiva contribuição de cada um deles para a promoção das diretrizes estratégicas do governo. Isto não surpreende, tendo em vista os efeitos combinados de dois fatores principais. O primeiro tem a ver com o caráter exaustivo da programação do PPA, que dificulta em muito a realização de avaliações em processo da implementação da programação proposta, de periodicidade anual, e mesmo de avaliações dos resultados finais, a cada quadriênio.

O segundo guarda relação com deficiências ou fragilidades técnicas e institucionais dos aparatos administrativos estaduais no tocante à capacidade de realizar avaliações sistemáticas de políticas públicas e ações do governo. Refletindo essas dificuldades, alguns estados, como Minas Gerais e, mais recentemente, Bahia, vêm realizando avaliações específicas dirigidas para um conjunto selecionado e restrito de programas, tratados como estratégicos ou prioritários pelo governo. Para tanto, utilizam-se da metodologia conhecida como avaliação executiva de projetos,<sup>24</sup> cujo alcance atém-se ao nível operacional, desconsiderando o nível estratégico.

O quadro 7, logo adiante, sintetiza informações referentes à existência de acompanhamento paralelo de programas, projetos ou ações do PPA 2012-2015 consideradas prioritárias pelo governo, ao uso de ferramenta digital e à periodicidade do monitoramento realizado. No que se refere ao acompanhamento paralelo, sua realização pode envolver tanto a utilização de ferramenta digital específica quanto a estruturação de um arranjo organizacional específico para sua operacionalização, ou ambas.

Os registros para ferramenta digital consideram se ela atende a toda a programação ou apenas aos projetos e ações consideradas prioritárias, o que implica a possibilidade de ocorrência das duas situações, ou seja, uma ferramenta geral e outra específica. Quanto à periodicidade, considera-se a existência de normatização relativa à edição de relatórios periódicos de monitoria. Na ausência de normatização da matéria, os relatórios tendem a ter periodicidade anual, assumindo feições de relatório de avaliação.

---

24. Conforme Knopp *et al.* (2011, p. 5), as avaliações executivas expressam “um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, a partir de uma metodologia padronizada e relativamente rígida, com perguntas que demandem critérios para as respostas”. São avaliações rápidas, de baixo custo, direcionadas a sistematizar, sob uma ótica operacional, informações relacionadas à concepção dos programas avaliados.

## QUADRO 7

**Existência de acompanhamento diferenciado na execução da programação do PPA 2012-2015: uso de ferramenta digital e periodicidade da atividade de monitoria nos estados pesquisados**

Estado	Monitoria paralela	Ferramenta digital	Periodicidade
Bahia	Não	Geral	Quadrimestral
Ceará	Sim	Específica	Indefinida
Espírito Santo	Sim	Geral e específica	Indefinida
Mato Grosso do Sul	Sim	Específica	Indefinida
Minas Gerais	Sim	Geral	Bimestral
Paraná	Não	Geral	Indefinida
Rio de Janeiro	Sim	Geral e específica	Indefinida
Rio Grande do Norte	Não	Geral	Indefinida
Rio Grande do Sul	Não	Geral	Trimestral/semestral
São Paulo	Sim	Geral e específica	Indefinida

Fonte: Ipea (2013).  
Elaboração do autor.

A monitoria paralela ocorre na maioria dos estados pesquisados. Merecem destaque os casos do Mato Grosso do Sul, no qual o único sistema de monitoria formalmente constituído está direcionado para os projetos e ações priorizados pelo governo, e do Rio Grande do Sul, no qual a priorização de projetos e ações não se desdobra na construção de um arranjo específico para a monitoria.

O uso de ferramenta digital como suporte às atividades de acompanhamento encontra-se disseminado entre os estados pesquisados. Novamente aqui, merece destaque o caso do Mato Grosso do Sul, cuja ferramenta digital é utilizada apenas para o acompanhamento dos projetos e ações prioritários. O Ceará também dispõe de uma ferramenta digital que atende apenas ao acompanhamento da programação considerada como prioritária. No entanto, ao contrário do Mato Grosso do Sul, o governo estadual pretendia implantar, até o final de 2013, uma nova ferramenta digital para dar suporte ao acompanhamento do conjunto da programação do PPA. Por fim, em apenas três estados – Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – há uma normatização acerca da periodicidade da edição de relatórios de monitoria.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia a elaboração do PPA como uma atividade institucionalizada na esfera estadual de governo. Tal institucionalização começa a tomar forma em meados dos anos 1990 para adquirir contornos mais sólidos na década seguinte, quando sua elaboração se generaliza entre os diversos estados. No entanto, isto não significa que o plano plurianual tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão da estratégia do governo.

Ao contrário, o documento se presta, a rigor, ao gerenciamento financeiro e orçamentário dos projetos e ações da administração pública. Como mostra o exame das experiências estaduais referentes ao PPA 2012-2015, sua produção expressa, em larga medida, o cumprimento de uma formalidade, tendo em vista o papel que lhe é atribuído de informar a elaboração da programação orçamentária.

O formalismo presente no processo de elaboração do PPA reflete a reduzida importância política que lhe é usualmente atribuída pelos governos estaduais. Esse desprestígio político do documento se insinua em dois aspectos observados nas experiências dos estados examinados. O primeiro tem a ver com a proposição de planos de governo paralelos ao PPA, que constitui uma prática adotada na maior parte dos casos examinados. Nem sempre formalizados, esses planos de governo condensam os projetos e ações priorizados pelo governante, suprimindo um papel que deveria, ou poderia, ser desempenhado pelo PPA.

O segundo refere-se à natureza da participação da alta direção na discussão relativa à formulação da programação do plano. Como visto, o envolvimento da alta direção com a construção do PPA é caracterizado, predominantemente, como pouco expressivo ou mesmo periférico. O desprestígio do plano, ademais, não é uma prerrogativa do executivo, manifestando-se também na esfera do legislativo. Ainda que os procedimentos adotados pelas Assembleias Legislativas, quando da apreciação e aprovação do projeto de lei do PPA enviado pelo executivo, apresentem conformação variada, o documento normalmente não desperta a atenção dos deputados, para os quais o que efetivamente importa é a peça orçamentária.

Desvestido de importância política, a elaboração propriamente dita da programação do PPA assume a configuração de uma atividade de forte matiz técnico. Sua condução envolve, em regra geral, as diversas secretarias setoriais e entidades vinculadas que compõem a estrutura organizacional da administração pública estadual. Disto decorre um processo descentralizado de planejamento, o que favorece a fragmentação e a setorialização das propostas de intervenção, abrindo espaço para a utilização de critérios de priorização variados, sem uma preocupação com a organicidade do conteúdo do plano.

A esse respeito, cabe observar que as diretrizes e objetivos estratégicos propostos com o intuito de orientar a condução da ação planejadora no âmbito dos órgãos setoriais são definidos, quase sempre, de forma muito genérica, pouco contribuindo para atenuar o problema. Raciocínio similar se aplica à coordenação propriamente dita do processo de elaboração, atribuída à secretaria que tem a responsabilidade formal pelo desempenho da função planejadora no âmbito da Administração.

De fato, o exercício da função coordenadora ancora-se, na ampla maioria dos estados pesquisados, no uso de algum tipo de ferramenta digital, o que se faz acompanhar da introdução de formulários a serem preenchidos, de forma a potencializar sua utilização. Se, de um lado, tal prática facilita o exercício da

função coordenadora, de outro, contribui para conferir-lhe feições burocráticas, no sentido de se ater, em muito, à alimentação do sistema com as informações demandadas, com a concomitante redução da interlocução e do debate interno aos órgãos setoriais e entre os mesmos, por desnecessários.

Em uma consequência não pretendida, a articulação e a integração das ações propostas ficam prejudicadas e, com elas, a coerência e a consistência da programação do PPA. A abertura à participação da sociedade no processo de formulação do documento poderia atuar em sentido contrário, ao fomentar a criação de canais de discussão e deliberação acerca da programação do plano. No entanto, a despeito de ser considerada pela ampla maioria dos governos estaduais pesquisados, a interlocução com a sociedade revela alcance limitado, apresentando caráter consultivo ou mesmo apenas informativo.

Das considerações anteriores nota-se que o principal desafio com o qual o PPA se defronta é transformar-se num instrumento de planejamento capaz de delinear direcionamentos mais objetivos para a atuação do governo, contribuindo, de forma mais efetiva, para a melhoria da gestão pública. De alguma forma, existem indicações de percepção política da necessidade de romper com o formalismo que cerca a elaboração do documento. É o que transparece na disposição manifestada por alguns governos estaduais em acompanhar as inovações na concepção metodológica do PPA 2012-2015 introduzidas pelo governo federal. Outra sinalização na mesma direção são as iniciativas com vistas à incorporação das ferramentas do planejamento estratégico utilizadas na iniciativa privada.

Trata-se, contudo, de um desafio cujo enfrentamento é nada trivial. Primeiro, é necessário que o PPA passe a ser percebido e tratado como um instrumento endereçado a expressar as prioridades de governo e a contribuir para conferir-lhes materialidade. Isto implica repensar a concepção do plano, deixando de lado visões de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos de conteúdo genérico, para aproximá-la dos problemas e necessidades presentes na realidade concreta com as quais os governos estaduais interagem, sem perder de vista suas competências e atribuições formais e sua capacidade de mobilizar recursos.

Segundo, não há como descurar da importância de se recuperar a capacidade operacional dos sistemas estaduais de planejamento, no sentido de sua efetiva profissionalização, consoante as premissas da burocracia weberiana. Embora a pesquisa realizada não tenha se detido no exame da questão, a adoção, na maior parte dos estados pesquisados, de arranjos organizacionais *ad hoc* no processo de elaboração do PPA indica, no mínimo, a ausência de uma estrutura permanente, de conformação sistêmica, para lidar com atividade planejadora na esfera estadual de governo. O recurso à contratação de consultorias privadas para o desempenho de atividades concernentes ao planejamento governamental, utilizado também em alguns estados, é outra sinalização da existência de deficiências estruturais na área.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; TEIXEIRA, L. M. G. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 12, n. 18, jan./jun. 2010.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 1686).
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- GARCIA, R. C. **PPA, o que é e o que pode ser**. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).
- INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, mar./abr. 1998.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. (Relatório consolidado). Brasília: Ipea, 2013.
- KNOPP, G. *et. al.* Avaliação executiva de projetos: experiência e resultados no governo do estado de Minas Gerais. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 4. **Anais...** Brasília, 2011.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, no 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, E. A. V. O confronto entre planejamento governamental e o PPA. *In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- SILVEIRA, M. C. **O processo de formulação da estratégia governamental: um estudo de caso sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### ORGANIZADORES

#### **José Celso Cardoso Jr.**

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo sido diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) deste mesmo instituto e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

*E-mail:* josecelso.cardoso@ipea.gov.br

#### **Eugênio Andrade Vilela dos Santos**

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Desde 2004 é servidor público da carreira de analista em Planejamento e Orçamento. Na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) trabalhou com políticas sociais; modelos de planejamento; interfaces entre o planejamento, as finanças, a gestão, o orçamento e o controle; e comunicação e monitoramento de políticas públicas. Atualmente é coordenador-geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional na Diretoria de Planejamento e Gestão da Secretaria Executiva (SE) do MP.

*E-mail:* eugenioavs@yahoo.com

### AUTORES

#### **Anderson Lozi da Rocha**

Mestre em Engenharia Mecânica pela Universidade de Brasília (UnB). Foi engenheiro da Petrobras e, desde 2006, é servidor público da carreira de analista de Planejamento e Orçamento. Na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) assessorou o secretário, acompanhou as políticas de recursos hídricos, transporte rodoviário e petróleo e gás, além do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Também foi coordenador-geral de Qualidade. Atualmente acompanha a execução orçamentária e financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), na assessoria da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

*E-mail:* andersonlr76@gmail.com

### **Aritan Maia**

Engenheiro eletricitista, ex-analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e atualmente é auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), com atuação nos temas de planejamento e orçamento governamental, gestão fiscal e finanças públicas.

*E-mail:* aritanbm@gmail.com

### **Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro**

Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Projetos e Arquitetura de Redes de Comunicações pela mesma universidade. É analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e atualmente participa do Programa de Mestrado no Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (Ceam) da UnB, na área de Desenvolvimento e Políticas Públicas.

*E-mail:* navjava@gmail.com

### **Daniel Pitanguieira de Avelino**

Advogado, membro da carreira federal de políticas públicas e gestão governamental e professor assistente da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É especialista em Direito do Estado e mestre em Teoria e Filosofia do Direito e doutor em Política Social. Atualmente, é diretor substituto de Participação Social na Secretaria-Geral (SG) da Presidência da República (PR), onde coordena o Fórum Interconselhos e as ações de participação social no planejamento e orçamento federal.

*E-mail:* davelino@gmail.com

### **Francisco Fonseca**

Professor do Programa de pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Coordenador da linha de pesquisa “Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional” e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) na mesma instituição. Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP).

*E-mail:* franciscocpfonseca@gmail.com

**Gilberto Bercovici**

Professor titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Doutor em Direito do Estado e livre-docente em Direito Econômico pela USP.

*E-mail:* gilberto.bercovici@gmail.com

**José Carlos dos Santos**

Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas pelo Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB). Cientista social, graduado e licenciado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Coeditor de *Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do conselho de desenvolvimento econômico e social sob o governo Lula*, em co-organização com José Celso Cardoso Jr. e Joana Alencar (Ipea/CDES, 2010). Foi assessor do Gabinete da Presidência do Ipea e exerceu funções de diretor substituto na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) deste mesmo instituto. Participou da equipe responsável pelas estratégias de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 entre 2012 e 2013, hoje é coordenador da Gestão da Informação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e é assessor na Presidência da República (PR) desde 2013.

*E-mail:* zecapesquisa@uol.com.br

**Lucas Alves Amaral**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Antropologia Social e Cultural pela mesma universidade. Foi pesquisador assistente do Ipea entre 2012 e 2013. Atualmente pesquisa temáticas relacionadas à participação social, à avaliação de políticas públicas, ao planejamento governamental e aos movimentos ambientais e de direitos humanos.

*E-mail:* agualucas@gmail.com

**Otávio Augusto Ferreira Ventura**

Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), é integrante da carreira de Planejamento e Orçamento Federal. Na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordenou atividades de comunicação e monitoramento de políticas públicas. Atualmente é coordenador de Planejamento e Projetos Estratégicos na Secretaria Executiva (SE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

*E-mail:* otavium@gmail.com

**Patrícia Coimbra**

Administradora de empresas, especialista em orçamento público, atualmente auditora federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), com atuação nos temas de planejamento e orçamento governamental, gestão fiscal e finanças públicas.

*E-mail:* pccsmelo@gmail.com

**Rafael Martins Neto**

Administrador pela Universidade de Brasília (UnB). Desde 2009 é servidor público da carreira de Planejamento e Orçamento Federal, em exercício na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Tem experiência no monitoramento de políticas sociais e atualmente é coordenador de Avaliação.

*E-mail:* rafaelmneto@gmail.com

**Ricardo Carneiro**

Bacharel em Matemática, mestre em Economia e Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e pesquisador da Escola de Governo (EG) Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), atuando nos programas de graduação e pós-graduação em Administração Pública.

*E-mail:* ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

**Ronald da Silva Balbe**

Mestre em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE/IUL). Possui graduação em Administração pela Fundação Educacional Machado Sobrinho (FEMS) e em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pós-graduado, com especialização em Administração de *Marketing* pela FEMS, Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Economia e Políticas Públicas pela George Washington *University* (GWU). É analista de finanças e controle e atualmente ocupa a função de diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU). É autor do livro *Controle interno voltado para resultados* (Editora Fórum, 2013).

*E-mail:* ronald.balbe@gmail.com



# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Ipea

### Revisão e editoração

Editorar Multimídia

### Capa

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro, como os demais desta série, identifica e mobiliza elementos para uma economia política do planejamento público brasileiro no século XXI. Ele trata de alguns poucos (mas significativos!) exercícios de experimentalismo institucional e da resistência burocrática à inovação no seio da administração pública brasileira.

O Plano Plurianual (PPA) relativo ao quadriênio 2012-2015, como será visto neste livro, buscou inovar não apenas no redesenho de concepção geral do plano – suas categorias conceituais, seus atributos formais e a própria forma de estruturação geral do mesmo –, como tentou ainda criar comandos mais simples, claros, diretos e flexíveis para a própria gestão e operacionalização das políticas públicas. Sem desconsiderar alguns problemas de ordem conceitual ou mesmo dificuldades intrínsecas no campo das relações inter e intrainstitucionais para fins de gestão e operacionalização prática das novas categorias organizativas do plano, este PPA buscou conferir maior peso à formulação estratégica dos agora chamados *programas temáticos*, fazendo com que estes explicitassem – por meio dos seus respectivos objetivos e metas (quantitativas e qualitativas) – os diversos compromissos setoriais e territoriais ou federativos do novo governo que então se iniciava.

Não obstante, foram poucas as inovações experimentais que conseguiram ganhar densidade institucional suficiente para se viabilizarem como novidades reais na condução dos processos de governo. Isso devido, sobretudo, à baixa centralidade institucional da função planejamento, de modo geral, e do PPA, em particular, dentro da ossatura institucional atual do governo federal brasileiro, bem como a outros fatores de peso, alguns dos quais tratados ao longo dos capítulos deste livro.

Anderson Rocha | Aritan Borges Maia | Cláudio Navarro  
Daniel Pitangueira de Avelino | Eugênio Santos | Francisco Fonseca  
Gilberto Bercovici | José Carlos dos Santos | José Celso Cardoso Jr.  
Lucas Alves Amaral | Otávio Ventura | Patrícia Coimbra Souza Melo  
Rafael Neto | Ricardo Carneiro | Ronald da Silva Balbe

ISBN 978-85-7811-243-1



9 788578 112431 >

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA