

ARTIGO ESPECIAL

PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER

Ronaldo Coutinho Garcia*

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, serão discutidos, de forma breve, o surgimento do Plano Plurianual (PPA) (da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e do Orçamento Geral da União, OGU), o tratamento que recebeu desde 1990, a tentativa de reforma conceitual-metodológica de 1998, os percalços da implementação e a nova concepção do plano adotada em 2011. O objetivo, um tanto provocativo, é tentar apontar os limites de tal instrumento, sugerir o que deste se pode esperar e reclamar por tomada de posição a respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento governamental.

O Brasil posiciona-se nos cenários econômico e político internacionais com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo. O estágio socioeconômico recém-alcançado coloca o país em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo – ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

2 ANTECEDENTES¹

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) cria, em seu Artigo 165, o PPA e a LDO e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no OGU.

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (BRASIL, 1988b).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Esta seção é versão sintética e modificada do primeiro capítulo de Garcia (2000).

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 (BRASIL, 1988c).

A LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei que institui cada PPA. Ou seja, este plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscaram criar um instrumento que explicitasse as intenções de gasto do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas. O Artigo 74, incisos I e II, da CF/88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (Artigo 49, inciso IX, da CF/88).

Esse conjunto de instrumentos e determinações tem seu sentido mais bem apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembleia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 5 de outubro de 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu a Presidência da República (PR) o primeiro civil em mais de 20 anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) não eram apreciados pelos

parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo. Não é de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades na alocação de recursos financeiros, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes* de natureza tributária, que ao final de cada ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o poder de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares praticamente não tinham ingerência. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas destas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, nos programas e nos orçamentos do governo. Disto decorre a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes à programação orçamentária, à sua execução físico-financeira e ao controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário prolongou-se por quase uma década, devido: *i*) ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento – interno e externo – do investimento público e privado; *ii*) à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse outro padrão de acumulação sob a vigência da, à época, chamada revolução tecnológica; *iii*) à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares; *iv*) ao crescimento das pressões pró-democracia; e *v*) à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a Segunda Revolução Industrial, sem, contudo, construir grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganhou grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento e no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República).

O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos,

entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas uma. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os 21 anos (1964-1985) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciaram fortemente as visões sobre a teoria e a prática por parte de acadêmicos, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e de seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da CF/88 (Artigos 165, 166 e 167, principalmente), mas também pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

Ou seja, até mesmo com a democratização do país; a política a ganhar espaço e importância; a multiplicação dos atores sociais; o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; o conhecimento e a informação conquistando relevância; a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e a clara percepção de que se ingressara em época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado, permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica.

À época, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica nas áreas de ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento estratégico público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disto foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.²

2. Ainda que as modalidades de planejamento dos países desenvolvidos não fossem necessariamente isentas de imperfeições nem diretamente adaptáveis ao contexto brasileiro, a proposta mais abrangente e estruturada destes modelos poderia auxiliar o rompimento da visão estreita (fortemente orçamentária) da concepção brasileira. Ver, entre outros, Nelson (1985), Dror (1988), Plowden (1987) e Matus (1987, publicado em português pelo Ipea em 1993 – ver seção Referências).

O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. Ademais, muitos dos parlamentares integrantes da comissão³ da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88 haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista.

Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma *programação plurianual das despesas*, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo Artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos. No entanto, na ausência de explicitação formal desta subordinação, o PPA passa a ser tomado como o substituto dos PNDs – inclusive em sua temporalidade inconveniente.

3 DESDOBRAMENTOS

Até esta data, o PPA (a LDO e o OGU) não foi regulamentado por lei complementar (LC). Esta deve dispor sobre sua vigência, os prazos e o método para a elaboração e a organização, conforme estabelece o § 9º, do Artigo 165 da Constituição Federal. Tampouco houve qualquer esforço de desenhar e implementar arranjo que organizasse as diversas referências encontradas na CF/88 a respeito do planejamento do desenvolvimento nacional – por exemplo:

1. No Título III – Da organização do Estado, Capítulo II – Da União. Artigo 21, inciso IX, “competete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988a);
2. No Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, seção II – Dos Orçamentos, Artigo 165, §4º: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988d).
3. No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Artigo 174:

3. Entre eles, economistas com experiência em governo, como ministros e secretários estaduais de Planejamento e Fazenda (Roberto Campos, Delfim Netto, José Serra, César Maia, Francisco Dornelles, Osmundo Rebouças, entre outros).

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 (BRASIL, 1988e).

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. Os dois primeiros (1991-1995 e 1996-1999) não passaram de carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexos com as intenções anunciadas.

Ao final de 1997, em contexto favorável,⁴ a inércia do Poder Executivo foi quebrada com a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Secretaria de Planejamento e Avaliação – SPA, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST, Ipea e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE),⁵ do Ministério da Fazenda (MF) (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Secretaria Federal de Controle – SFC, Secretaria da Receita Federal – SRF, e Banco Central do Brasil – BCB), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era, em 60 dias, elaborar o projeto de lei complementar (PLC) de que trata o Artigo 165, § 9º, da CF/88, da perspectiva do Poder Executivo, mas se considerando as formulações e os aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

A demora do governo em posicionar-se sobre o assunto tinha múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento

4. Ministro do Planejamento e seus secretários de planejamento e orçamento adeptos da adoção de métodos mais sofisticados e potentes de exercer o planejamento e a gestão governamentais.

5. Estrutura vigente à época.

econômico é uma destas, e este atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada.

A inflação em níveis muitos altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la (SERRA, 1996, p. 1).

O curioso é que, mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa visão orientava o enfrentamento da crise fiscal, que acompanhava há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado de tributos e contribuições, mas tratando a despesa pela via do contingenciamento global, dos cortes lineares – por não poderem ser individualmente justificados – e da contenção das liberações financeiras na “boca do caixa”. Não se concebia a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não eram feitas análises e avaliações das ações; não se trabalhava com prioridades claras e formalizadas, atualizadas conforme a conjuntura; e não se buscava a integração e as complementaridades sinérgicas.

A persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões e o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabaram por levar a que mudanças fossem tentadas. A isto se propôs o GTI, ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela CF/88.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997, buscou fazer do PPA um plano de governo e um instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento, mediante definições e conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do OGU. As principais inovações estão listados a seguir:

- 1) O programa passaria a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento.
- 2) Os programas seriam referidos, sempre, à solução de *problemas* identificados e declarados, com seus objetivos finais estabelecidos e quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos.
- 3) Os programas passariam a ser integrados por ações. Nos programas orçamentários, as ações foram desdobradas em projetos e atividades e a cada um destes corresponderia um produto, com sua respectiva meta.
- 4) Seriam excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade.

- 5) A consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passaria a ocorrer exclusivamente por função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas.
- 6) A classificação funcional-programática, a partir de programas, seria definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo PPA, considerada como categoria de natureza gerencial – isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo.
- 7) A criação de operações especiais que não contribuíssem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto útil ao enfrentamento do problema (transferências, serviço da dívida, aposentadorias e pensões etc.).

Pelas propostas de GTI (1998), o planejamento é visto como “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”. O processo de planejamento compreenderia a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Seriam formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados, bem como teriam sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passaria a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. Poderia ser artifício interessante, caso buscasse promover o ajustamento conjuntural do plano às mudanças de realidade detectadas para o novo exercício.

Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais (GTI, 1998, p. 150).

No que se refere à elaboração e à execução dos orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma,

subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos e prazos). Dessa forma, é dado importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, recomendada há décadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e as atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações, o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos, e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa) servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento (GTI, 1998, p. 151).

O produto elaborado pelo GTI – apresentado resumidamente neste estudo e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e às administrações financeira e patrimonial – introduz conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (MATUS, MAKON e ARRIECHE, 1980; MATUS, 1993; DROR, 1986).

Conceber o plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (função, órgãos da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes (projetos, atividades e ações normativas), definindo com rigor seus produtos – um por ação –, suas metas, seus custos e seus prazos é criar possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados, como aqueles desenhados com propriedade pelo GTI, e não com intenções difusas e discursos vagos.

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assinou o Decreto nº 2.829, que estabelece normas para a elaboração e a gestão do PPA e dos orçamentos da União. Poucos dias depois, o MP emite a Portaria nº 117, de 12 de novembro

de 1998,⁶ alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do processo federal de planejamento e orçamento públicos (CORE, 2001).

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra parcialmente as recomendações e as sugestões do GTI, sendo que o PLC nunca foi enviado ao Congresso Nacional. O decreto e as portarias referidos estabelecem que, para a elaboração e a execução do PPA e dos orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (BRASIL, 1998). Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade” (*op. cit.*).

Com as mudanças, buscou-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam avanço conceitual e metodológico. Segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (BRASIL, 1999, p. 12), formalmente se passaria a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atendimento dos objetivos que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos* que originarão dos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos – e programas – e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da sequência de etapas estanques, mas, sim, a dos movimentos interativos entre análise da situação, ação e correção/revisão ou confirmação de ação e avaliação. Ou seja, é a sugerida pela

6. Substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) nº 42, de 14 de abril de 1999, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos.

teoria e pela prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequados à condução de processos complexos e quadros técnico-políticos capacitados; algo de que talvez ainda não se dispusesse, mas que poderia ser construído. De qualquer forma, constituíram-se inovações alvissareiras.

A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os “objetivos estratégicos” e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas.

A prática, conseqüentemente, revelou-se muito aquém do esperado. A preparação para a adoção da nova concepção foi pífia. A adequada capacitação para a aquisição dos domínios conceitual e metodológico requeridos, o exercício intensivo e o estudo aprofundado da realidade social eram absolutamente necessários para dar conta das novidades contidas na proposta e da complexidade do mundo real. Neste, não predominam os problemas estruturados, passíveis de serem enquadrados em setores nos quais se estrutura a administração pública e nas disciplinas que organizam o conhecimento acadêmico. No entanto, a *capacitação* para o novo modelo constou apenas de oficina de 16 horas, em que manuais foram distribuídos, *slides* apresentados e formulários preenchidos – e assim continua até hoje.

Os programas foram desenhados com as ações preexistentes, assumindo restrições financeiras que impossibilitavam pensar o conjunto necessário e suficiente de ações – muitas destas, necessariamente novas – para o eficaz enfrentamento dos problemas delineados. Os técnicos setoriais nunca foram preparados para pensar por problemas, explicá-los sob perspectiva situacional e conceber indicadores apropriados à gestão dos programas. O Sistema de Informações Gerenciais (SigPlan) era centralizado no MP, ainda que sua alimentação ocorresse de forma descentralizada. No entanto, atender a esta demanda por informações sempre foi estorvo para os órgãos setoriais, pois o referido sistema não lhes fornecia informações úteis à tomada de decisões em seus respectivos âmbitos e não apresentava nenhuma utilidade direta para a gestão.

O orçamento, ainda que conversasse diretamente com o plano (programas e ações em comum), não era um orçamento por programa, continuava a ser por órgão. Não dispunha do arranjo a proporcionar contabilidade de custos, aceitando que se estimassem despesas pela média da execução de anos anteriores. O estabelecimento de metas físicas nunca foi suportado por avaliações das capacidades operacionais das unidades responsáveis pela execução de ações. Os programas,

tanto no plano como no orçamento, não organizavam conjuntos de ações direcionadas a cada uma das causas dos problemas – e assim continua até hoje.

A implementação do proposto pelo Decreto nº 2.829 praticamente se estabeleceu nos primeiros passos de uma longa caminhada. Com o passar do tempo, os órgãos setoriais tornam-se descrentes das potenciais vantagens que a nova metodologia prometia e adaptaram-na às suas práticas tradicionais. O MP reagiu com excessiva normatização, aprofundando o fosso entre o plano – incluindo-se o orçamento e supondo-se conter os elementos essenciais à sua gestão – e o planejamento, entendido como o processo incessante de manter o plano vigente, no dia a dia. A dispersão, a improvisação, o crescimento da setorização e as progressivas dificuldades de coordenação do conjunto impuseram-se, com grande prejuízo, para a eficácia global do governo e, consequentemente, para a sociedade, que continuou a conviver com problemas evitáveis ou passíveis de serem enfrentados.

Há de ser destacado que, desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. A não incorporação das inovações necessárias impossibilitou o PPA de realizar a proposta contida no relatório do GTI e, em alguma medida, as intenções manifestas do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998. O PPA foi-se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por razões apontadas, revelam-se o “plano” dos feudos corporativo-burocráticos. Ao agrupar os programas finalísticos por unidade de responsabilidade setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério), unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério), encontra-se o resultado expostos na tabela 1.

TABELA 1
Programas por unidade de responsabilidade: PPA 2004-2007

Tipologia	Todos		Finalísticos	
	Programas	%	Programas	%
Unissetorial	160	42,8	126	41,6
Setorial	124	33,2	93	30,7
Multissetorial	90	24,0	84	27,7

Fonte: Brasil (2004).

Dos programas finalísticos, 72,3% tinha execução a cargo de apenas um ministério, sendo que 41,6% do total destes programas tinham todas as suas ações executadas por uma unidade administrativa de um ministério. Ou seja,

enquanto os problemas complexos – cujo eficaz enfrentamento exige ações de diversas naturezas, nunca encontradas em uma mesma área setorial – que povoam a agenda governamental demandam programas multissetoriais, a programação respondeu aos interesses organizados compartimentados nas caixinhas dos organogramas ministeriais. Este padrão esteve presente no PPA 2008-2011.

É curioso constatar que a abrangência exaustiva do PPA obrigou os governos a, sistematicamente, manifestarem de outra forma suas prioridades.

Em agosto de 1996, com pouco mais de meio ano de execução do PPA, o governo federal lançou o Brasil em Ação, para

Dar prioridade a um conjunto prioritário (progressivamente ampliado) de 42 empreendimentos estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais (BRASIL ([s.d.])).

Em 18 de maio de 2000, o governo federal editou decreto – de programação financeira – em que discrimina 87 programas estratégicos, aos quais seriam assegurados recursos para expedita execução, nos moldes gerenciais adotados no Brasil em Ação.

Em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República. Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Mais ou menos nessa época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA. O MP teve de ser criativo para incorporar nominalmente as três iniciativas na mensagem que encaminhava o PPA ao Congresso Nacional.

São evidências fortes de que o PPA, por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional, ainda não regulamentada e não situada no mais amplo processo de planejamento do desenvolvimento nacional.

4 UMA NOVA TENTATIVA

Para o PPA 2012-2015, o MP entendeu ser necessário mudar as bases conceitual e metodológica utilizadas para a elaboração do PPA. A rigor, esta é ocorrência regular, que precedeu, de forma mais ou menos abrangente, a elaboração de todos

os PPAs; lembre-se que falta a regulamentação do Artigo 165 e outros da CF/88. Às vezes, são mudanças mais terminológicas que teórico-metodológicas – desde o PPA 2000-2003 até o de 2008-2011. Mesmo assim, produzem confusão entre os técnicos setoriais e impedem a consolidação – mais pela repetição que por estudo e reflexão – de conceitos, métodos e procedimentos.

Agora se tem mudança mais significativa. Há, ainda, não somente esforço de dizer isto com outras palavras, mas também entendimento conceitual e metodológico subjacente bastante distinto daquele que teoricamente inspirava – mesmo sem ter ido à prática – a elaboração de todos os PPAs, desde 1999.

A nova concepção é defendida com base em avaliação, resumida nos tópicos⁷ a seguir apresentados, ao lado dos quais são feitos alguns comentários.

QUADRO 1

Por que mudar – razões da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI/MP)

Razões	Comentários
O Estado é – agora – indutor do desenvolvimento, voltado para a redução das desigualdades.	Induzir o desenvolvimento requer planejamento e gestão estratégicos. O PPA não dá suporte para tanto.
País caracterizado por ambiente sólido e propício ao desenvolvimento econômico e social.	Facilita e exige o planejamento estratégico de qualidade, o que não pode ser fornecido pelo PPA.
À medida que o país precisava reunir elementos que lhe permitissem viabilizar as políticas, o poder público necessitava de condições para entregar os bens e os serviços à sociedade de forma tempestiva, no lugar certo, para o público certo, em quantidades e abrangência suficientes.	O país não viabiliza políticas. Quem o realiza são os atores sociais. O governo é o mais importante destes e, para fazê-lo, precisa de capacidades técnico-políticas adequadas, entre as quais se inscreve um poderoso sistema de planejamento estratégico com tudo que o compreende, como a programação regionalizada das ações acompanhando a espacialização dos problemas e das oportunidades.
Nesse cenário, o planejamento deve incorporar os meios capazes de orientar as condições estruturais e institucionais para o crescimento.	Não é o planejamento que incorpora, mas o sistema de direção política, do qual o planejamento estratégico é parte essencial. Requer competências, organizações, métodos e instrumentos especificamente construídos.
Deve ser capaz de reunir e articular em torno de si as agendas e os atores importantes para a viabilização das políticas.	Não é o planejamento. É o dirigente máximo e sua equipe.

(Continua)

7. Retirados de apresentação – com recurso de exibição de *slides* – feita por representante da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em março de 2011.

(Continuação)

A evidente limitação do modelo de gestão por programas, para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas, foi explicitada diante das alternativas criadas pela coordenação de governo – a exemplo do PAC.	O PPA por problema/programa não é o limitante, mas, sim o fato de não ter sido efetiva e completamente levado à prática. Quando não há demanda por planejamento e gestão, é quase impossível praticá-los.
A apropriação de modelos ideais de análise das políticas tende a concentrar os esforços no método, e não nas políticas. Mas o governo precisava se concentrar na viabilização das políticas, e não na estruturação dos processos: extremo detalhamento (funcional-programática), distanciamento da realidade e valorização dos insumos.	Só se for de perspectiva acadêmica. As políticas não são levadas à prática sem os processos adequados. Detalhamentos devem ocorrer no âmbito em que são necessários. Para dirigir exige-se compreensão do todo, mediante indicadores de síntese que captem os movimentos importantes da realidade em transformação.
Os programas organizados em função de problemas não cumpriam o papel de esclarecer no plano os desafios para a implementação das políticas de forma articulada com os resultados.	Devido às deficiências de desenho e do modelo de gestão. Ambos nunca foram capazes de alcançar a complexidade dos problemas quase estruturados e do seu enfrentamento. A seleção de problemas não é feita pela alta direção do governo, e sim nas unidades administrativas dos ministérios.
O PPA e seus programas não orientam a implementação (dimensão tática) em função da prevalência da lógica de otimização dos insumos.	Se os programas são mal desenhados e prevalece a lógica orçamentária (economia de recursos), a programação de baixa qualidade e a inexistência de sistemas de informações gerenciais operando em tempo oportuno, não há como ter orientações táticas.
Os processos de monitoramento e avaliação do plano são, portanto, baseados na execução, e não na análise dos resultados.	Sem o monitoramento e a avaliação da execução não se chega ao resultado pretendido – que, de fato, é a resultante de múltiplos processos, envolvendo as circunstâncias e as ações de outros atores.

A mensagem presidencial que encaminha o projeto de lei (PL) do PPA ao Congresso Nacional é aberta com argumentação que justifica a introdução de novidades na estrutura, nos conceitos e na linguagem do plano, que deve expressar “as políticas públicas para os próximos quatro anos” (BRASIL, 2011b, p. 11).

O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam.

Neste contexto, as escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para redução das desigualdades determinaram um aperfeiçoamento nos instrumentos de planejamento. Com isso, a estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o Plano expresse, de fato, as políticas públicas para os próximos quatro anos (*op. cit.*, p. 11).

A lógica e o conteúdo da mensagem não constituem incontestes justificativas para as mudanças. O que não quer dizer que mudanças e aperfeiçoamentos não devam ser sempre feitos, principalmente orientados pela crítica dos problemas gerados/enfrentados na prática de planejar e executar estrategicamente as ações necessárias ao alcance dos objetivos do plano.

A referida *dimensão estratégica* do PPA 2012-2015 longe está de ser o que pretende. Constitui um capítulo do plano, aberto por uma introdução, seguida de uma visão de futuro – que é uma composição de visões de futuro propostas por diversos atores, em diversos momentos do tempo –, um cenário macroeconômico – como se fosse possível escolhê-lo –, um contexto internacional – como se fosse possível prevêê-lo – e um conjunto de projeções econômico-fiscais, para entrar em uma sequência de diagnósticos setoriais. A parte que mais se aproximaria de algo estratégico – no sentido de ser importante e com o poder de orientar as ações do conjunto do governo – é a que apresenta a relação de *macrodesafios* a serem enfrentados e que deveriam subordinar toda a programação do Plano Mais Brasil.

Os *Macrodesafios* são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012-2015.

Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (BRASIL, 2011a, p. 11).⁸

São macrodesafios:

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;
- 4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;

8. Nesse ponto, vale perguntar: são macrodesafios ou são diretrizes – afinal, uma diretriz deve indicar o caminho pelo qual se vence o desafio? Qual é o programa de governo? Quem estabeleceu a visão estratégica? Sem respostas claras, o método torna-se comprometido. E estas não são encontradas nos documentos oficiais.

- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo universalização de acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul;
- 8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- 9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;
- 10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;
- 11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (BRASIL, 2011b, p. 77).

Ao ler-se a ementa que explicita o conteúdo de cada macrodesafio, evidencia-se que se trata de altos propósitos, graves problemas, grandes deficiências e ameaças significativas que ainda afetam consideráveis contingentes populacionais de brasileiros ou o conjunto da nacionalidade. Concerne, portanto, ao resultado de leitura abrangente e arguta da realidade do país e do contexto no qual se insere. Constata-se, também, a predominância de enfoque fortemente setorial – como se a realidade se manifestasse por setores – e é dado como de amplo conhecimento e profunda introdução o Projeto Nacional de Desenvolvimento – mesmo com escopo tão modesto como o enunciado na ementa. Este projeto não é algo de conhecimento público, não foi debatido dentro do governo, não foi socializado com os responsáveis pela montagem dos programas e não foi tema central no debate eleitoral. A rigor, o pleito presidencial de 2010 teve a característica singular de ter se realizado sem que os principais candidatos apresentassem seus respectivos programas ao eleitorado.

De modo lastimável, tal como em todos os outros PPAs, os macrodesafios, ou macroproblemas, não foram detalhadamente abertos em seus elementos constitutivos, de forma a tornar possível conceber programação de ações de diversos tipos e naturezas que – em composição adequada e número necessário e suficiente, com a intensidade, a localização e a oportunidade requeridas – pudessem enfrentar os aspectos negativos da realidade que fazem necessário estabelecer os desafios ou declarar os problemas.

Como em todos os outros PPAs, desde 1999, os macroproblemas ou os macrodesafios jamais foram objeto de explicação analítica, de modo a permitir-se chegar aos módulos práticos de ação (causas críticas) para os quais deveriam ser desenhados os programas, as operações e as ações (GARCIA, 2001). Os macrodesafios não orientaram a elaboração dos programas nem o estabelecimento de seus respectivos objetivos. Os programas temáticos estavam pré-desenhados muito antes do estabelecimento dos macrodesafios, sendo apenas ajustados ou desdobrados pelos ministérios setoriais.

O PPA 2012-2015, a não ser por variações semânticas, padece das mesmas deficiências dos outros PPAs.

4.1 A estrutura e os conceitos do PPA 2012-2015

A pretensa base conceitual do novo PPA não proporcionou elementos seguros para a formulação dos programas por parte dos ministérios. A imprecisão, a redundância, alguns descuidos formais e algumas premissas frágeis reduziram sua capacidade organizativa.

“No novo modelo, foram concebidos programas temáticos, a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (BRASIL, 2011b, p. 114).

O *Programa Temático* retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas (BRASIL, 2011a, p. 16, grifo nosso).

Ao propor programas temáticos, o MP optou, conscientemente ou não, por aumentar o grau de imprecisão do PPA. As políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Tema é palavra polissêmica, não conceituada em quaisquer das principais áreas em que se organiza o conhecimento. A título de exemplo:

- no *Dicionário Aurélio*: Tema – 1. Proposição que vai ser tratada ou demonstrada, assunto; 2. Exercício escolar para retroversão ou análise; 3. Texto em que se baseia um sermão.
- “Um tema de pesquisa social bem delimitado deve trazer muito claramente a definição de três dimensões fundamentais: o problema, o recorte espacial e o recorte temporal” (BARROS, 2011).

Na literatura, na música, nas artes plásticas e no cinema, faz-se uso corrente – mas impreciso – da expressão tema/temática. Trazê-la para o planejamento governamental não representa avanço metodológico. A agenda governamental

é povoada por quatro tipos de fenômenos: os problemas sociais complexos,⁹ as oportunidades,¹⁰ as ameaças e a manutenção de conquistas (construções sociais como as redes viárias, de saúde e de educação, o sistema de proteção social etc.). O planejamento estratégico público, tomado como dos mais importantes instrumentos do processo de governar, lida com estes fenômenos, por possuir as ferramentas apropriadas para tanto. Faz assim em todos os lugares onde o governo pretende ser o condutor de amplos processos de transformação social e o faz há muito tempo, seja de modo explícito ou não.

Organizar um *plano* pelos temas das políticas públicas preexistentes é fazê-lo com os olhos no passado. A ação governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizada. A política de saúde pública, por exemplo, na prática, é a política de medicamentos, a de equipamentos, a de atenção básica, a de saúde complementar etc. Não é diferente em outras áreas: educação (superior, pós-graduação, tecnológica, infantil, jovens e adultos, fundamental etc.); transportes (rodoviário, hidroviário, ferroviário etc.) e assim por diante. Trabalhar as ditas políticas públicas existentes, sem que seus principais desafios, problemas e objetivos tenham sido delimitados e formalizados, sem que tais construções sejam de aceitação pacífica e de uso corrente, não constitui um caminho promissor para a obtenção de eficácia global.

Um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante, para a construção do futuro desejado. E isto a proposta organizativa do PPA 2012-2015 não foi capaz de fazer.

“O *Objetivo* expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território” (BRASIL, 2011a, p. 24).

O conceito adotado de objetivo neste estudo equivale ao de problema na metodologia anterior, pois se uma situação deve ser alterada é porque esta se mostra em desconformidade com o que o governante avalia como desejável. O objetivo é transformá-la, em certo sentido e com certa intensidade (meta a alcançar), no horizonte temporal do PPA, de modo igual ao dos dois planos anteriores. A diferença é que a organização proposta não permite derivar operacionalmente um esquema de gestão. Os objetivos devem conter *metas* a serem alcançadas ao final do plano – não são demandadas metas anuais. O conceito de meta é:

9. Problemas socialmente produzidos, relativos aos que os sofrem ou aos que se declaram dispostos a enfrentá-los. Possui múltiplas causas, situadas em diversas dimensões (política, econômica, ideológico-cultural, espacial, organizacional etc.), e sua solução não está previamente dada e não é consensual (Matus, 1993).

10. Decorrem da conjunção favorável de variáveis fora do controle do governo, configurando atalho – menos exigente em diversos tipos de recursos – para o alcance de seus objetivos.

Medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passiva de avaliação. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas (BRASIL, 2011a, p. 24).

Mas nada é dito sobre o método para “associar” metas aos objetivos, abrindo espaço para a falta de unidade nos procedimentos ou a improvisação. Também seria necessário o estabelecimento de método apropriado para a espacialização dos problemas, de modo a possibilitar a programação territorial das ações.

A *Iniciativa* declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (BRASIL, 2011a, p. 24).

O conceito é por demais abrangente, englobando processos muito distintos (execução direta setorial, execução direta multissetorial, execução descentralizada e ações pactuadas entre governos e entes não governamentais), que demandam modelos operacionais e administrativos específicos. Do ponto de vista gerencial, uma iniciativa comporta um conjunto de ações. Não são estabelecidos o peso de cada ação na iniciativa, a sequência na qual devem ser entregues e qual sua distribuição no espaço. Não se revela, portanto, avanço no modelo de gestão, havendo, ao contrário, dificuldade de vulto para avaliar a eficiência na produção das diversas ações a integrarem uma iniciativa. O exemplo a seguir é significativo (*op. cit.*, p. 26). São consideradas iniciativas a implantação de pequenas centrais hidroelétricas, sem especificar quantas, em qual tempo, onde e com qual capacidade instalada. Também é uma iniciativa a construção de usinas ultracomplexas, como as do rio Madeira e a de Belo Monte.

Programa Temático de Energia Elétrica

Objetivo 0001 – Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica, de forma a ofertar grande quantidade de energia elétrica a baixos preços.

Iniciativas:

Implantação de usinas hidrelétricas

Implantação de pequenas centrais hidrelétricas

Implantação de centrais geradoras hidrelétricas

Implantação da Usina Hidrelétrica Jirau

Implantação da Usina Hidrelétrica Santo Antônio

Implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte

(...)

(...) Os *Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado* são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas (*op. cit.*, p. 26, grifo nosso).

Os programas de gestão e manutenção subdividem-se em:

- programas padronizados: são aqueles com atributos padronizados referentes ao custeio da máquina estatal e compostos de ações específicas para este fim; e
- programas de gestão e manutenção: são destinados à coordenação e ao suporte das políticas públicas relacionadas aos órgãos.

Com tais definições, constata-se a preferência por agregações que em nada contribuem para a gestão da eficiência, da qualidade, da oportunidade e, menos ainda, da eficácia, por não permitirem associar conjuntos específicos de meios necessários a compor ações que conduzirão aos objetivos propostos.

Para Camerlato:

É preciso conhecer a soma dos gastos diretos em cada atividade ou projeto, sem qualquer rateio de seus indiretos. Custos globais contêm distorções, principalmente em nível de projeto e atividade, de difícil identificação, sendo a mais significativa destas a falta de critérios rigorosos na vinculação do pessoal aos projetos e às atividades em que realmente atua. Considerando que os gastos de pessoal constituem o componente mais significativo do custo da grande maioria das atividades, a mencionada providência é essencial. Somente através da apuração de custos unitários é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais, e não o contrário (CAMERLATO, 1979).

De novo, são associados conjuntos de ações com destinações diferenciadas, tratadas de forma agregada (valor global), não se permitindo a apuração de eficiência na execução, por parte de cada responsável.

O conjunto do plano apresenta 65 programas, sendo 58 temáticos e sete de temas especiais (democracia e aperfeiçoamento da gestão pública; desenvolvimentos regional e territorial sustentáveis e economia solidária; gestão da política econômica e estabilidade do sistema financeiro nacional; integração sul-americana; mar, zona costeira e Antártida; política externa; e política nacional de defesa). Os 58 programas temáticos (25 sociais, 15 de infraestrutura e 18 de desenvolvimentos produtivo e ambiental) estabelecem 238 objetivos e os de temas especiais, 36 objetivos. No total, são 274 objetivos, número equivalente aos dos programas dos outros PPAs. Acrescente-se que para o conjunto de todos os objetivos são estabelecidas 424 metas, a maior parte destas de considerável complexidade, exigindo-se grande quantidade e diversidade de ações. Há de se destacar que as ações deman-

dantes de recursos financeiros integram apenas o orçamento e as ações não orçamentárias não estão identificadas no documento oficial do PPA, encontrando-se discriminadas apenas no OGU. Definitivamente, não é possível constatar avanços no novo desenho do PPA, tampouco no “modelo de gestão” proposto.

A metodologia do novo PPA justificou-se apontando uma série de problemas enfrentados e não resolvidos pela prática de elaboração e execução dos planos anteriores. Todavia, os encaminhamentos dados sugerem que a nova proposta buscou a superação aparente dos referidos problemas práticos pela elevação do grau de abstração de sua base conceitual, esperando que, com isto, os problemas deixassem de existir.

O PPA 2012-2015 reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo. Isto o PPA não poderá ser, a menos que os Artigos 21, 165 e 174, da CF/88, sejam profundamente transformados, mediante emenda constitucional (EC), dando lugar ao que seria um sistema de planejamento estratégico governamental.

5 O QUE O PPA PODE SER

Como afirmado anteriormente, o PPA foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas. O planejamento governamental está por ter sua organização formalizada, compatibilizando as diversas disposições encontradas na CF/88 com o que há de mais avançado em termos de planejamento estratégico público. Esta é tarefa premente que vem sendo postergada, com grande prejuízo para os governantes, o povo brasileiro e a própria democracia. Afinal, é direito do cidadão saber por quais caminhos e para qual futuro o país está sendo conduzido. E isto devem mostrar o programa do governo e o plano estratégico de desenvolvimento. O PPA e o OGU seriam apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento.

O PPA não é um plano. Hoje, no entanto, este pode ser a contraface, em termos de programação de despesas, das prioridades do programa de governo, para determinado período de tempo. Vale recordar que um governante não se dispõe a resolver todos os problemas que consegue enxergar. O dirigente político organiza escassos recursos – de todos os tipos, mas nunca igualmente escassos – para enfrentar aquilo que é mais valorizado por ele e por sua base sociopolítica, no âmbito de um projeto de mais longo prazo.

O plano de governo é sempre seletivo. Não se deve esquecer que, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, cada PPA foi imediatamente sucedido por um seletivo programa de ação, que expressava prioridades de cada governante. A administração pública, por sua vez, tem de lidar com expressivas frentes de ação, a maior parte destas de natureza rotineira, estruturada e, quase

sempre, referente à manutenção de conquistas sociais ou a problemas de ordem gerencial. São ações que ao governante não é dada a opção de não as fazer. Pode realizá-las mal ou bem, integral ou parcialmente, com maior ou menor intensidade, mas tem de fazê-las: a manutenção da rede viária, das escolas públicas e da rede pública de saúde; o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, do funcionalismo e do serviço da dívida pública; entre muitas outras.

Todas essas tarefas ordinárias poderiam constar de anexo do PPA, organizadas como programas, com operações, ações orçamentárias e não orçamentárias, metas, indicadores e gerentes, submetidas a rigoroso monitoramento e avaliações necessárias, para as quais se exigiriam máxima eficiência, eficácia, qualidade e oportunidade.

O corpo principal do PPA seria dedicado aos poucos problemas de alta complexidade – e ameaças e oportunidades identificadas e merecedoras de constarem do plano –, demandantes da atenção, da criatividade e do julgamento estratégico da Presidência da República. Teriam sua escolha justificada e para cada problema haveria um programa. Todos os problemas receberiam tratamento analítico situacional, permitindo chegar-se às suas causas críticas; a estas seriam endereçadas operações contendo as ações necessárias e suficientes ao seu eficaz enfrentamento. Todas as ações de natureza não orçamentárias concebidas seriam devidamente apresentadas. Os recursos orçamentários necessários à execução de tais programas seriam detalhados no volume principal deste plano.

Ou seja, o PPA consagraria as verdadeiras prioridades do governante e o anexo listaria os programas responsáveis pelas ações ordinárias da administração federal. Um formato como este é passível de ser implantado mediante decreto governamental, como foi feito em 1998.

Como forma de ampliar o horizonte temporal dos governantes, os PPAs poderiam cobrir um período de oito anos. Afinal, é disto que se trata quando se tem o instituto da reeleição legitimado e aceito pelo povo – e raros são os que não conseguem se reeleger. Se ocorresse de o dirigente não ser reeleito, seu sucessor apresentaria um novo PPA, para os próximos oito anos. Tal concepção pode ser implementada de maneira administrativa (decretos e portarias) menos eficaz. Ou por via de ECs e LCs, estabelecendo-se a relação hierárquico-formal entre os Artigos 21, 165 e 174, revendo-se os prazos estipulados no Artigo 35 do ADCT da CF/88 e instituindo-se o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Incorporar o cálculo de médio prazo nas decisões governamentais é imperioso. A maior parte dos problemas complexos demanda anos para serem equacionados. Os grandes projetos de investimento também só são concluídos em vários exercícios. Um projeto nacional de desenvolvimento requer tempo para ser incorporado pelo imaginário coletivo.

Para um PPA que cobrisse oito anos de governo, o mais apropriado seria um orçamento também plurianual, mínimo de dois anos – passível de ajuste anual, ou a qualquer tempo em que se fizesse necessário. Têm-se condições para tanto e a realidade está a exigir algo neste sentido. A inflação não mais assusta, é cada vez mais confiável a capacidade de previsão de receitas, as ações orçamentárias de natureza continuada têm participação crescente, assim como os projetos de investimento plurianuais.

É chegada a hora de não mais se contentar em fazer remendos nos PPAs, na inglória esperança de torná-los planos estratégicos de governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo-se ritos burocratizantes e aumentando-se a visibilidade dos processos administrativos. Um PPA que seja a explicitação sincera das intenções de gastos de cada governo, um roteiro para a gestão; esta, sim, seria estratégica para as ações do poder público.

Permanece ainda o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, principalmente, por intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática. Cabe a constatação de que existem condições objetivas para tanto e que sua necessidade é crescentemente sentida pelos atores sociais responsáveis.

REFERÊNCIAS

- BARROS, J. D'A. **O projeto de pesquisa em história**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 21, inciso IX**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.
- _____. _____. **Artigo 165, § 1º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.
- _____. _____. **Artigo 165, § 2º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988c.
- _____. _____. **Artigo 165, §4º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988d.
- _____. _____. **Artigo 174**. Brasília: Congresso Nacional, 1988e.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 2.829, 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 29 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação**. Brasília: MP, [s. d.]. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>.

_____. _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – 2000**. Brasília: SOF, 1999.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004/2007**. Brasília: SPI, out. 2004.

_____. _____. _____. **Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015**. Brasília: SPI, abr. 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/Ba92T>>.

_____. _____. _____. **PPA 2012/2015, Projeto de Lei, Mensagem Presidencial**. Brasília: SPI, 2011b.

CAMERLATO, W. O orçamento-programa e a contabilidade pública. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ORÇAMENTO E CONTABILIDADE, 4., 1979 Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, out. 2001. (Texto para Discussão, n. 44).

DROR, Y. **La capacidad de gobernar**. Fondo de Cultura Económica, 1986.

_____. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. México: FCE, 1988.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, jan. 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

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

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

MATUS, C.; MAKON, M.; ARRIECHE, V. Bases teóricas do orçamento por programa. **Revista ABOP**, v. 5, n. 1, abr. 1980.

NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político**. Alfa-Ômega, 1985.

PLOWDEN, W. **Advising in rulers**. Oxford: Blackweel, 1987.

SERRA, J. **Visor Ipea**, ano 1, n. 0, maio 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARCIA, R. C. **O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003**: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).

_____. **Iniquidade social no Brasil**: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: Ipea, ago. 2003.

MATUS, C. **Política, planificación y gobierno**. Washington: Opas, 1977.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Miniplan/SOF, 1971.