

A MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A GOVERNANÇA NECESSÁRIA PARA O CENTRO DE GOVERNO¹

Jackson De Toni²

1 INTRODUÇÃO

Este artigo debate a importância do aperfeiçoamento tanto do planejamento estratégico de governo quanto dos instrumentos hoje existentes, como o planejamento plurianual (PPA). A primeira parte aborda a importância do centro de governo, conforme propõe as organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para o aperfeiçoamento da boa governança. Na sequência, o texto evidencia que a principal função do centro de governo – que organiza as demais – é a capacidade de pensamento e visão estratégica, consubstanciada na atividade de planejamento. Finalmente, conclui-se pela importância de implementar reformas no sistema brasileiro de planejamento estratégico – o que inclui o planejamento de médio prazo, o PPA e a capacidade de construção de cenários de longo prazo – na direção apontada pelas referências e tendências mundiais dos países de capitalismo central.

2 O CENTRO DE GOVERNO

Mais recentemente, organismos de cooperação multilateral, como BID, OCDE e Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), vêm impulsionando um debate sobre o que essas instituições denominam de centro de governo (*center of government*). Em que pese o diálogo e, em alguns casos, a superposição temática com os tradicionais estudos presidenciais da literatura política norte-americana, essas organizações abordam o tema sob o viés da gestão pública, isto é, iluminando temas relacionados à boa governança e implementação de políticas – a ênfase, portanto, está na dimensão gerencial do governo em ação.

O centro de governo é descrito como um lugar específico no arranjo político-administrativo, seja em regimes presidenciais ou parlamentaristas, como um lugar onde se enfrentam os desafios de coordenação, orientação estratégica e coordenação governamental (OCDE, 2014; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). Por meio do centro de governo enfatiza-se a necessidade de identificação e solução de problemas horizontais, complexos, que exigem uma abordagem transversal, envolvendo um grande número de agências governamentais e, não raro, interações sistemáticas com os demais poderes e entidades federativas. Por ele sinaliza-se, também, que a fragmentação resultante de processos de delegação de políticas públicas com baixa coordenação – efeitos não desejados das reformas gerenciais dos anos 1990 – reforçaram os incentivos para a reestruturação dos centros de governo, ou o “alto governo”. A definição sucinta dada por especialistas do BID distingue uma visão dada pela estrutura, de suporte direto ao presidente, e outra pela ótica da função, com suporte numa esfera mais ampliada.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art5>

2. Analista na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). E-mail: <jackson.detoni@gmail.com>.

O CoG refere-se às organizações e unidades que apoiam diretamente o chefe do Executivo (presidente ou primeiro-ministro). Existem duas definições gerais. Uma definição por estrutura inclui apenas organizações e unidades localizadas dentro do gabinete do chefe do Executivo e que o servem exclusivamente, como o Ministério da Presidência ou o Gabinete do Primeiro-Ministro. A posição dentro da estrutura do Poder Executivo é o critério de definição. Uma definição por função também inclui organizações e unidades que desempenham funções governamentais centrais e transversais, como planejamento, orçamento, coordenação e monitoramento, mesmo que não estejam dentro do gabinete do executivo-chefe e não o sirvam exclusivamente. (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014, p. 4, tradução nossa).³

Uma revisão da literatura aponta cinco objetivos distintos dos núcleos de governo, conforme Alessandro, Lafuente e Santiso (2014): i) assegurar coerência às ações de governo; ii) melhorar o desempenho do conjunto de governo em termos de resultados e impactos positivos das políticas aos cidadãos, o que implica atenção estratégica para as políticas de orçamento, coordenação interna e monitoramento; iii) comunicação com a opinião pública; iv) condução política do governo, o que implica em interação com o Poder Legislativo e implementação do programa de governo votado nas eleições e negociações com os demais atores políticos; e v) assegurar canais e vínculos participativos com a cidadania.

Para cumprir esses objetivos, Alessandro, Lafuente e Santiso (2014) propõem uma descrição do núcleo de governo organizada em cinco funções: fazer a gestão estratégica; viabilizar a coordenação de políticas; monitorar o desempenho e a *performance* do governo; garantir as condições políticas para implementação dos programas e projetos; e comunicar os objetivos e resultados das ações de governo. Entre as funções elencadas, sem dúvida, a principal delas é a primeira, sinalizada por estudo da OCDE (2014) como central para definição do núcleo de governo.

Uma primeira percepção é entender o núcleo de governo como o *locus* responsável tanto pela implementação do programa de governo, como pelos objetivos relacionados ao planejamento estratégico governamental. Ele processa de forma complexa a tradução das prioridades presidenciais, recebendo influências diversas em natureza e peso político: o programa de governo, as agendas dos ministérios em governos de coalizção e os diversos grupos de pressão do parlamento e da sociedade civil em regimes democráticos. Os instrumentos e estratégias de planejamento formal de governo e as ações de estudos prospectivos de longo prazo também compõem o centro funcional desse núcleo.

3 A VISÃO ESTRATÉGICA COMO FUNÇÃO ESTRUTURADORA

Fica claro que o processo dominante que organiza a visão estratégica é aquele relacionado à negociação técnica e política com múltiplos atores e, simultaneamente, à defesa das prioridades do presidente, que normalmente derivam do programa e governo; do enfrentamento de situações críticas e crises; e do atendimento da demanda de setores sociais específicos. Ou seja, eventos e processos, todos eles relacionados à dinâmica do planejamento estratégico no sentido matusiano do termo (Matus, 1993). Para avaliar os diferentes graus de maturidade na função de gestão estratégica, os técnicos

3. "The CoG refers to the organizations and units that directly support the chief executive (president or prime minister). There are two broad definitions. A definition by structure only includes organizations and units located within the chief executive's office and serving him or her exclusively, such as the Ministry of the Presidency or the Office of the Prime Minister. The position within the structure of the executive branch is the defining criterion. A definition by function also includes organizations and units that perform core, cross-cutting governmental functions, such as planning, budgeting, coordination, and monitoring, even if they are not within the chief executive's office and do not serve him or her exclusively".

do BID sugerem uma matriz de desenvolvimento institucional (*Institutional Development Matrix*), compondo níveis comparativos de *benchmark* ideal, ou melhores práticas, tomando como base a situação existente na América Latina. A análise de desenvolvimento institucional proposta por Alessandro, Lafuente e Santiso (2014), na dimensão de formulação estratégica, é organizada em quatro indicadores para os quais há uma graduação em três níveis: básico, intermediário e otimizado. Ela é apresentada na sequência, com adaptações.

QUADRO 1
Indicadores de estratégia

Indicador	Situação básica	Situação intermediária	Situação otimizada
(1) Objetivos prioritários no plano de governo	Não existe um plano do governo, ou só existe como declarações gerais, mas sem priorização, ou as prioridades e metas não são mensuráveis; não há indicadores; o plano não orienta a formulação de políticas.	Existe um plano de governo com metas mensuráveis e estratégias, mas o núcleo tem uma influência limitada nas políticas ministeriais e agências, ou o desempenho dos indicadores não são inteiramente relevantes para os objetivos.	Existe um plano de governo (que pode ser parte de um plano de desenvolvimento) que define setores prioritários, metas, estratégias, linhas de ação e indicadores de desempenho. Os planos operacionais de ministérios e agências estão de acordo com as prioridades do chefe executivo.
(2) Articulação e coerência do planejamento estratégico	O núcleo fornece diretrizes para a formulação dos planos setoriais, <i>mas são baixas a conexão e a coerência entre a orientação do núcleo de governo e os planos ministeriais.</i>	O núcleo trabalha com ministérios e agências para definir prioridades e objetivos, <i>mas não pode garantir que todos os planos setoriais ou ministeriais estejam alinhados</i> com as prioridades do presidente, ou que sejam suficientemente coerentes e desafiadores.	O núcleo estabelece padrões e trabalha com ministérios e agências ao longo de todo o <i>processo de gestão estratégica, assegurando que os objetivos prioritários do governo efetivamente orientem a formulação dos setores e planos operacionais com objetivos desafiadores e realistas.</i>
(3) Alinhamento entre as prioridades e o orçamento	Não há alinhamento do orçamento com o governo plano, ou não há plano de governo e, portanto, o orçamento é o plano de fato.	As prioridades do governo guiam a alocação do orçamento, embora essas decisões raramente são informadas por evidências do impacto real dos programas em áreas prioritárias.	Os orçamentos dos ministérios e das agências estão efetivamente alinhados com as prioridades do governo como resultado do trabalho conjunto do núcleo com ministérios e agências na formulação do orçamento; isso inclui análises de viabilidade orçamentária-financeira dos programas em áreas prioritárias.
(4) Perspectiva de análise e adaptação do plano ao contexto de mudanças	Não há exemplos de análises prospectivas, ou elas existem apenas informalmente, talvez com instâncias mais estabelecidas para certas áreas (como análise macroeconômica), mas seu trabalho não leva à atualização do plano do governo.	Existem mecanismos efetivos de análises prospectivas para pelo menos algumas áreas políticas, mas os objetivos prioritários são atualizados apenas de forma implícita (ou seja, através de ajustes orçamentários) e sem processo formalizado para incorporar mudanças e verificar sua coerência estratégica.	As prioridades são explícitas; os ajustes ou atualizações através de procedimentos estabelecidos incorporam as mudanças nos níveis estratégicos ou operacionais; há conformidade com o governo orientação estratégica.

Fonte: Alessandro, Lafuente e Santiso (2014).
Elaboração do autor.

A existência de mecanismos constitucionais de planejamento governamental no Brasil (os PPAs) e quase três décadas de implementação após a Constituição Federal de 1988 colocam o país numa posição intermediária, em transição para uma situação otimizada, por exemplo, na integração entre planejamento e orçamento.⁴

4. Apesar da criação do sistema de planejamento e orçamento (Lei nº 10.188/2001), a não regulamentação dos arts. 165, 174 e do art. 35, do ato das disposições transitórias que tratam dos procedimentos de orçamento e planejamento, manteve ao longo desse período um estado de insegurança jurídica permanente.

A função estratégica do núcleo, abordada do ponto de vista da capacidade estatal em planejamento estratégico, fornece uma outra visão igualmente interessante. O papel do núcleo de governo no planejamento estratégico governamental seria o de garantir que as prioridades fossem consideradas (processadas técnica e politicamente) e viabilizadas, que as estratégias fossem harmonizadas, em especial aquelas intersetoriais, e que o processo de orçamentação e planejamento fosse coordenado.

Utilizando o conceito proposto de desenvolvimento institucional, a investigação pioneira de Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) em doze países da América Latina e Caribe identificou uma situação geral muito precária sobre o funcionamento de apoio à gestão presidencial. Em relação à dimensão de formulação estratégica, constatou-se que somente um terço dos países possuem um plano formalizado de desenvolvimento de longo prazo. Na maioria, o planejamento, seja ele robusto e sofisticado ou composto por diretrizes genéricas, não orienta a formulação de políticas públicas setoriais ministeriais, nem as prioridades do presidente. Tampouco serve como uma plataforma que alinha e garante coerência ao governo com um todo ou suporta o processo de coordenação intersetorial e interministerial.

Entre os problemas apontados estão: i) o risco de ineficiência na implementação de políticas públicas pela duplicação ou sobreposição de planos e projetos, afetando a coordenação do governo; ii) a falta de coerência entre planejamentos; iii) a incapacidade de o planejamento ser atualizado por fatos novos da conjuntura, como crises e demandas inesperadas; iv) a dissonância entre o planejamento estratégico governamental e a execução orçamentária; e v) a dissociação entre o planejamento e as prioridades da presidência e de estudos prospectivos de longo prazo. O resultado geral é a informalidade do processo decisório, efeito mais visível da baixa institucionalidade do planejamento no centro de governo. Essa situação mantém a “lógica de silos” no gabinete ministerial, debilitando a coordenação do presidente e criando incentivos para ampliar a burocracia e a centralização de políticas no núcleo de governo. A investigação concluiu que o núcleo de governo tem baixa influência sobre os ministérios e agências, situação agravada pela fragmentação partidária e por interesses que caracterizam as coalizões presidenciais da região.

Em evento mais recente da rede de centros de governo que debateu o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a OCDE (2018) sugeriu que houve uma recuperação das funções de planejamento governamental, orçamentação e monitoramento. Em *survey* divulgado em 2018, confirmou-se que 78% dos países-membros possuem uma visão estratégica consolidada, quase metade deles para um horizonte de até vinte anos, e 35%, coincidentes com os ciclos eleitorais, de até cinco anos.

Os efeitos continuados da crise mundial de 2008 recolocou na agenda dos governos democráticos a necessidade de aperfeiçoar o planejamento governamental, em especial, sua dimensão estratégica. Em 2018, havia 134 países com algum tipo de plano nacional de desenvolvimento, número que dobrou em dez anos, segundo levantamento feito por pesquisadores da Universidade de Manchester (Chimhowu, Hulme e Munro, 2019). Esse mesmo estudo demonstrou a importância da institucionalização e especialização funcional na elaboração do plano, com intensa participação *bottom-up*, identificando, nesses casos, maior permanência e efetividade do planejamento.

Em que pese a existência per se de um processo legal-formal de planejamento federal que confere mérito ao modelo de governança doméstico, já é amplo consenso na literatura especializada

que os PPAs possuem falhas graves de formulação, implementação e avaliação⁵ (Yasuda, 2006; Toni, 2014; 2016; Cardoso Júnior e Santos, 2018; Gimene, 2019; Couto e Cardoso Júnior, 2020). Porém, diferente da tendência mundial que recupera, atualiza e moderniza a função do planejamento estratégico governamental, o Brasil parece caminhar na direção oposta. O sintoma mais visível dessa política genuinamente brasileira é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019, que propõe a substituição do PPA pela criação de um “orçamento plurianual”.⁶ Nesse novo contexto, a política fiscal ficaria aprisionada à gestão orçamentária, sendo desprovida de um norte mais estratégico, perdendo a conexão com as grandes escolhas nacionais (Monteiro Neto, 2020). A desconstitucionalização do planejamento, por sua vez, começou bem antes, no PPA 2020-2023, pois o Tribunal de Contas da União (TCU) já alertava para os riscos ao planejamento em análise específica.⁷

4 CONCLUSÕES

O Brasil está caminhando para ser o 38º país-membro da OCDE, a maior organização intergovernamental do mundo e reconhecida fonte de boas práticas de governança pública. Desde 1996, participamos do Comitê do Aço da instituição; em 2015, foi assinado o acordo de cooperação; em 2017, o país formalizou sua candidatura; e em 2019, foi criada a instância colegiada para coordenar o processo de acessão, com o Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019. O Brasil é, hoje, um parceiro-chave e participa de todas as reuniões importantes da instituição, incluindo muitos comitês de políticas públicas (entre os 250 existentes), e já aderiu a 81 tratados, decisões e recomendações.

A proposta de extinção do PPA e sua eventual substituição por um orçamento plurianual, além do risco de desorganização das políticas públicas a médio e longo prazo, é incoerente com o padrão de excelência proposto pelas diretrizes de centro de governo da OCDE, em especial aquelas relacionadas à centralidade do planejamento estratégico e à cenarização de longo prazo. Em recente documento, a organização retoma a importância da coordenação estratégica, da capacidade de implementação e da liderança do centro de governo na transformação digital da economia e da sociedade (OCDE, 2018). A retomada do desenvolvimento no mundo pós-pandemia vai exigir mais planejamento e visão estratégica, não menos.

5. Falhas reconhecidas com recorrência, inclusive, pelos órgãos de controle: “Em especial, os dois últimos planos plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) foram criticados por terem perdido a capacidade de servir como referencial de planejamento de médio prazo. Os planos eram afetados pelo baixo realismo de suas premissas (excessivamente otimistas); pela imprecisão conceitual; pela desconexão entre indicadores e objetivos; pela inexistência de metas para os indicadores; e pela inexistência de metas anualizadas, mesmo no nível gerencial”. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2515-40%252F19-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=3eab1750-f75d-11e9-a513-775389978761>>.

6. Em 2017, o governo federal promoveu o debate em torno da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Em que pese o mérito evidente da iniciativa, o baixo compromisso da sociedade, pouco ou inexistente envolvimento dos atores federativos e mesmo dos agentes governamentais na sua elaboração, assim como a desconexão dela com os instrumentos de planejamento, não autorizam a ideia de que, por si só, ela possa substituir o PPA ou preencher o déficit cognitivo-institucional existente nesse campo.

7. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-processo-de-elaboracao-do-ppa-2020-2023.htm>>

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **El fortalecimiento del centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2013. (Nota Técnica IDB-591).

_____. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. New York: BID, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R., LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. The new national development planning and global development goals: processes and partnerships. **World Development Journal**, p. 76-89, 2019.

COUTO, L.; CARDOSO JÚNIOR., J.C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549).

GIMENE, M. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 9, n. 1, p. 5-24, 2019.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. v. 1.

MONTEIRO NETO, A. **Reforma no Pacto Federativo, implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019**, Brasília: Foncate, 2020. Disponível em <<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/03/Reforma-do-Pacto-Federativo.pdf>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving better policies from the centre of government: survey on the organisation and functions of the Centre of Government**, Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris: OECD, 2014.

_____. **Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>.

TONI, J. de A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, n. 1, 2014.

_____. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

YASUDA, M. **Gestão e avaliação no contexto do PPA: institucionalização sem impacto?** Brasília: MPOG, 2006.