

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca relatar as iniciativas de planejamento do governo federal em anos recentes, relacionadas às funções atribuídas em lei ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF). A situação paradoxal é que, ao mesmo tempo em que o período entre 2003 e 2015 é profícuo em iniciativas de formulação de planos e criação de processos e estruturas de planejamento governamental, verifica-se pouca coordenação entre elas. Em geral, as iniciativas e os processos deram-se fora do âmbito do SPOF, sendo possível observar que o sistema foi esvaziado de várias das funções que inicialmente lhe foram atribuídas.

Para percorrer a questão proposta, este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta o SPOF. A seção 3 traz uma série de iniciativas na área de planejamento ocorridas no período 2003-2016. A seção 4 apresenta um breve retrato de desarticulação da atividade de planejamento no âmbito do SPOF. Por fim, na seção 5 constam as considerações finais, que levantam questões para pesquisa futura.

## 2 O SPOF

O SPOF foi formalmente instituído pela Lei nº 10.180/2001,<sup>3</sup> formando um arranjo organizacional para responder a determinadas funções, de maneira coordenada entre as partes.<sup>4</sup> As finalidades atribuídas ao SPOF são: *i*) formular o planejamento estratégico nacional; *ii*) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; *iii*) formular o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; *iv*) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e *v*) promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Para tanto, o SPOF foi organizado a partir de um órgão central – o Ministério do Planejamento – e de órgãos específicos e órgãos setoriais. Os órgãos específicos são aqueles vinculados ao próprio Ministério do Planejamento, que coordenam as atividades de planejamento e de orçamento. Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento da administração direta, as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs), vinculadas às secretarias executivas. A lei que cria o SPOF ainda faz referência às unidades de planejamento e orçamento das entidades subordinadas e

1. Analista de planejamento e orçamento do governo federal.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

3. Disponível em: <<https://goo.gl/Af4xKA>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

4. A Lei nº 10.180/2001 é derivada da Medida Provisória (MP) nº 2112-87, de 27 de dezembro de 2000, reeditada em janeiro de 2001 sob a forma da MP nº 2112-88.

vinculadas aos ministérios, que também estariam sujeitas às orientações e à supervisão técnica do órgão central e setorial. Entre as competências do planejamento federal estão a manutenção de sistema de informações relacionado a indicadores econômicos e sociais, mecanismos de previsão estratégica sobre mudanças no âmbito nacional e internacional, a identificação, a análise e a avaliação dos investimentos estratégicos e a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas e análise de políticas públicas, além do estabelecimento de políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Um sistema com tal pretensão não era necessariamente uma inovação para a Administração Pública Federal. Celso Furtado, como primeiro ministro do Planejamento no governo parlamentarista de João Goulart, formulou uma proposta de sistema que poderia levar a cabo a execução de um plano de governo. Outro exemplo ocorre em 1972, com a instituição do Sistema de Planejamento Federal, que, dado o nível de centralização no plano federal, tinha grande incidência também sobre os entes subnacionais. Após a crise dos anos 1980, a Constituição Federal de 1988 inaugura um novo período, que constrói uma lógica de coordenação entre PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e enuncia a necessidade de uma série de planos, nem sempre regulamentados, em um Estado democrático (Garcia, 2015; Paulo, 2016; Oliveira, 2017).

Foi necessário um grande esforço de atualização das práticas de planejamento, em uma discussão levada a cabo por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 1997 para que se buscasse a implementação efetiva de um plano que fosse integrado aos orçamentos e tivesse capacidade de orientar e apoiar a gestão estratégica do governo.<sup>5</sup> O primeiro PPA construído no novo formato carregava um modelo de gestão bastante ambicioso, que incluía a gestão de prioridades de governo, abarcando a figura dos gerentes dos programas, a gestão de restrições, a seleção de programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica, que incluía o processo de liberação de recursos financeiros (Pares e Silveira, 2002). No entanto, apesar dos avanços, apresentou deficiências no que se refere à abrangência (envolveu todas as despesas), dificultando a definição de foco em torno de prioridades de governo, além da baixa capacitação dos agentes burocráticos, da construção dos programas e ações com base em cadastro de projetos e atividades já existentes, construídos sob lógica totalmente distinta, e um modelo de gestão (por gerência de programas) deslocado da estrutura organizacional da Administração Pública Federal (Garcia, 2015).

Na sequência das inovações no PPA e no processo de integração do plano com o orçamento e a gestão, buscou-se a criação do SPOF em 2001. A sua estruturação foi ainda mais ambiciosa do que as alterações do plano, chegando à pretensão de institucionalização de um arranjo que tratasse dos investimentos estratégicos do governo, do planejamento de longo prazo, monitoramento e avaliação das políticas públicas. No entanto, não parece ter se consolidado como arranjo preferencial para o desenvolvimento de várias dessas ações.

### 3 AS ALTERAÇÕES RECENTES: 2003-2016

Desde então, o período que vai do início do primeiro mandato do então presidente Lula até o final de 2015 é profícuo em iniciativas relativas às funções anunciadas pelo SPOF. No entanto, elas se deram fora do arranjo formal do sistema. Já nos dois primeiros anos do governo Lula, “um conjunto de medidas significativas para modernização dos sistemas de direção estratégica

5. Para informações sobre a produção do GTI, ver Garcia (2015).

foram efetivados”, ligados diretamente ao Gabinete Presidencial, e não ao SPOF, apesar da consciência da necessidade de coordenação entre os processos “formais” de planejamento e o processo decisório da alta direção (De Toni, 2005).

Entre essas iniciativas, destaca-se a criação de estruturas e processos na identificação e gestão de *prioridades de governo*, com a introdução de novos sistemas e métodos. A Casa Civil da Presidência da República foi reestruturada, com a criação da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), que passaria a coordenar importantes processos de monitoramento intensivo de prioridades. No período inicial, adotou-se um sistema desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – o Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade (SIGOB) – para gestão das *metas presidenciais*.

Essa gestão de prioridades coordenada pela Casa Civil fortaleceu-se com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, passando os elementos do SPOF a terem papéis secundários e “formais” de planejamento, ou seja, sendo o sistema esvaziado de sentido pleno da sua capacidade planejadora e de gestão de prioridades. Um exemplo disso foi a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), instância criada para a gestão do PPA 2004-2007, que faria avaliação *ex ante* e deveria aprovar a inclusão de novos projetos no plano. Com a implementação do PAC como instrumento efetivo de gestão de prioridades, aquele processo formal via CMA acabou descontinuado.

O PAC passou, então, a ser responsável por uma série de inovações na gestão estratégica de governo, desde o processo de priorização das ações até a comunicação e prestação de contas dos resultados. Foram constituídas salas de situação como instâncias de monitoramento intensivo de todo o ciclo dos empreendimentos. As obras pertencentes ao PAC receberam priorização na gestão orçamentária e financeira, no tratamento do licenciamento ambiental, na relação com órgãos de controle, na inovação de modalidades de contratação, na facilitação do acesso pelos municípios a recursos federais e na identificação de necessidades relativas a recursos humanos (como a criação de carreiras ligadas à infraestrutura).

Mesmo com o deslocamento da unidade responsável pela coordenação do PAC, da Casa Civil para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2011, não houve uma integração formal deste ao SPOF. Formalmente, ainda era competência do sistema a identificação e a avaliação dos investimentos estratégicos federais, mas os investimentos prioritários de governo eram, desde 2007, definidos e gerenciados no âmbito do PAC.

Da mesma forma, as iniciativas relativas à função de planejamento estratégico nacional, de maior prazo e abrangência que o PPA, deram-se no âmbito da Presidência da República, ou seja, igualmente fora do SPOF. Em 1998, antes mesmo do período aqui estudado, houve a formulação de cenários para o Brasil 2020, pela então Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), criada em 1990 e extinta em 1998. Em 2001, foi atribuída ao SPOF a função de formular o planejamento estratégico nacional, o que não foi efetivado no âmbito deste sistema.

No início do governo Lula, a Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República formulou estudo prospectivo sob o título *Brasil em Três Tempos*, em 2007. Entre 2008 e 2015, foi recriada a SAE/PR, com a finalidade, entre outras, de formular o planejamento nacional de longo prazo, produzindo diversos estudos, entre os quais o *Plano Brasil 2022*. Resta questionar, portanto, em que medida houve integração desses trabalhos com os demais instrumentos e processos formais de planejamento governamental.

Há de se mencionar ainda a existência de diversas iniciativas de planejamento setorial e de desenvolvimento regional no período. Os diversos planos e programas setoriais elaborados após 2003 refletiam a vitalidade na capacidade de formulação em um ambiente de expansão econômica e fiscal, nas mais variadas áreas (Cardoso Jr., 2011). Houve também a criação de órgãos específicos para a formulação e as pesquisas voltadas ao planejamento setorial, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2004, e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), em 2012.

Convém citar que, na dimensão do planejamento territorial e regional, houve iniciativas, inclusive no âmbito do SPOF, com destaque para o *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento* (2006). No entanto, a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Programa Territórios da Cidadania,<sup>6</sup> referências importantes de desenvolvimento territorial deste período, deram-se também à parte do SPOF. Contudo, destacam-se as leis de recriação das superintendências de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco), que buscaram vincular formalmente essas instituições ao SPOF, mas sem uma coordenação efetiva.

Em 2011, o governo apresentou uma reformulação metodológica importante no modelo do PPA para o período 2012-2015. Pode-se perceber dois efeitos advindos dessa alteração: o primeiro é o distanciamento entre plano e orçamento, não apenas dos instrumentos, mas, mais importante, dos processos que os envolvem. Em segundo lugar, a ausência de uma estratégia clara de gestão do plano, o que aproximou o PPA dos instrumentos de prestação de contas e relação com os órgãos de controle, e acabou distanciando o órgão de coordenação do PPA das unidades setoriais do SPOF.

Todas essas transformações conduziram a um *esvaziamento* do sistema formal de planejamento. Ao final do período, com muitas de suas funções sendo desenvolvidas fora do arranjo formal, o SPOF observa ainda a extinção da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (antiga SPI), órgão específico de planejamento do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, transformada em uma unidade de assessoramento econômico e planejamento, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), já em 2016. De outro lado, processos e estruturas criados fora do sistema foram descontinuados, como a SAE e os processos de gestão de prioridades do PAC.

Cabe ainda registrar o risco, que aparece no debate público e nas discussões internas do governo, de centralização da gestão orçamentária e financeira pelo Ministério da Fazenda. Afastar o orçamento do planejamento e vinculá-lo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) seria uma investida decisiva contra as bases do modelo em que se assenta o SPOF, que previa a integração dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazos com o orçamento e a gestão, sendo a coordenação entre as partes um elemento central de qualquer concepção de sistema.

#### 4 O RETRATO DA DESARTICULAÇÃO DO SPOF

O processo de esvaziamento da vertente de planejamento do SPOF vai enfraquecendo também as articulações entre as unidades do sistema. Em primeiro lugar, a própria estrutura das SPOAs dos ministérios setoriais revelou-se insuficiente e incapaz para realização plena das funções do sistema,

6. Para uma discussão das iniciativas de planejamento territorial entre 2003 e 2010, ver Karam (2012).

dato que as atividades de administração acabavam sendo as predominantes, e que o planejamento era, de fato, realizado pelas secretarias finalísticas (Garcia e Cardoso Jr., 2015).

Em levantamento realizado em maio de 2016 junto a 23 órgãos da Administração Direta, apenas sete ainda mantinham SPOAs na sua estrutura, enquanto outros sete apresentavam Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPOs), já sem a área responsável pela parte administrativa. Outro movimento foi a criação de diretorias ou coordenações gerais com foco no planejamento institucional dos órgãos, bem como órgãos voltados apenas para a gestão estratégica interna.

Não há registro de que esse movimento tenha sido parte de um processo impulsionado pela coordenação do sistema de planejamento. Em verdade, tem-se como hipótese que, diante da perda de lugar da SPOA no processo de planejamento e diante da baixa contribuição efetiva dessas unidades ao planejamento e à gestão dos órgãos, a percepção da necessidade de reestruturação partiu dos próprios ministérios setoriais. Adicionalmente, os órgãos de controle podem ter exercido papel importante nesse processo, ao estimular a institucionalização de processos de planejamento com foco meramente organizacional.

Esse movimento é convergente com o ativismo do planejamento setorial, que vai ganhando autonomia com relação às ferramentas de apoio do órgão central. A fragilização dos vínculos dentro do sistema na área de planejamento foi muito bem captada por duas pesquisas que se realizaram já durante a vigência do novo modelo do PPA, a saber: uma realizada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), em 2013, e outra pelo Ipea, em 2016.

Em 2013, as unidades setoriais de planejamento consideravam a sua interação com a SPI insuficiente ou inexistente em 55% dos casos. Quarenta e cinco por cento dos entrevistados consideravam os processos burocráticos – entendidos aqui no sentido de formalismo excessivo – e irrelevantes, enquanto outros 20% consideravam relevantes, mas burocráticos. Apenas 25% dos entrevistados apontavam que os processos eram úteis para a gestão do ministério setorial em questão.

A pesquisa do Ipea, por sua vez, realizada em 2016, teve como foco o processo de elaboração do PPA, mas avançava também com relação às demais etapas do processo de planejamento, como o monitoramento, a avaliação e a revisão do plano. Enquanto o processo de elaboração do PPA foi considerado positivo para 50% dos entrevistados, as demais etapas tiveram avaliação inferior. O processo de avaliação do plano foi percebido como positivo para menos de 30% dos entrevistados, enquanto apenas cerca de 20% consideraram positivo o processo de revisão do plano. Isso revela, entre outros fatores, os efeitos da ausência de definição do modelo de gestão do PPA e o distanciamento do órgão central das unidades setoriais do sistema do ponto de vista da coordenação dos processos de planejamento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações observadas no período recente apontam dois movimentos concomitantes: por um lado, um de centralização de algumas funções em torno da Casa Civil e da Presidência da República, e, de outro lado, um ativismo de iniciativas de planejamento setorial e territorial sem uma coordenação explícita. Os dois movimentos convergem no sentido do esvaziamento das capacidades de articulação e coordenação geral do Sistema de Planejamento, sem que tais capacidades pudessem ser verificadas em outro arranjo.

Daí surge uma tensão estrutural na relação do Sistema de Planejamento com o núcleo de governo e na sua participação na condução da agenda estratégica, que culmina, ao fim do período, com uma reorientação decisiva do órgão responsável pela coordenação do sistema. Em 2016, a então SPI funde-se com a Assessoria Econômica do ministério, apropriando as competências desta e perdendo atribuições diretamente relacionadas às funcionalidades antes precípuas do SPOF, como aquelas referentes à identificação e à avaliação dos investimentos estratégicos.

O SPOF, mesmo com as atribuições legais amplas e a responsabilidade de coordenação entre as partes, não consegue capacidade de articulação e coordenação, ocorrendo o deslocamento de algumas das funções que lhe foram atribuídas no momento de sua constituição, como o planejamento estratégico nacional e a gestão de prioridades. Essa situação coloca uma série de questões a uma agenda de pesquisas. Em primeiro lugar, é necessário investigar o quanto os arranjos alternativos formados para responder ou substituir as funcionalidades do SPOF foram institucionalizados e permanecem em funcionamento nos dias atuais, e em que medida dialogam com a atuação do núcleo estratégico de governo. De modo complementar, cabe verificar se todas as funções previstas para serem executadas no âmbito do SPOF, com o seu esvaziamento, estão sendo ou serão desenvolvidas em outras estruturas paralelas ou concorrentes, e quais as lacunas a serem preenchidas. Por fim, é ainda oportuno aprofundar a pesquisa para subsidiar a estruturação de novos modelos ou arranjos institucionais para o planejamento governamental, seus instrumentos de longo, médio e curto prazos, e as atividades de articulação e coordenação das ações de governo, propondo uma revisão da Lei nº 10.180/2001.

## REFERÊNCIAS

- CARDOSO JR., J. C. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- DE TONI, J. Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade para governar. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 4, n. 44, 2005.
- GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.
- KARAM, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.
- OLIVEIRA, M. G. D. Construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: OLIVEIRA, M. G.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.
- PARES, A. C. G.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 53-77, 2002.
- PAULO, L. F. A. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Ed. Juruá, 2016.