Boletim de Análise Político-Institucional

27
Março 2021

Planejamento Governamental: planos plurianuais em crise

ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

27

Março 2021

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: PLANOS PLURIANUAIS EM CRISE

Rio de Janeiro, 2021

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Leandro Freitas Couto

Comitê Editorial
Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe)
Acir dos Santos Almeida
Daniel Pitangueira de Avelino
Félix Garcia Lopez
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Natália Massaco Koga

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

A obra retratada na capa deste vigésimo sétimo Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Arrastão, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1959. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

Apresentação 5
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Leandro Freitas Couto

Bloco I

A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento 11
Luiz Fernando Arantes Paulo

Faces e Funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária 19
Leandro Freitas Couto

Entre a Concepção e o Resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental 29
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Triângulo de Governo e Disjuntivas Críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal 37
José Flávio Albernaz Mundim
José Celso Cardoso Junior

A Modernização do Planejamento Governamental e a Governança Necessária para o Centro de Governo 45
Jackson De Toni

Bloco II

PPA e Desenvolvimento Inclusivo 53
Jorge Abrahão de Castro

O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara 59
Antonio Lassance

Planejamento Municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento 69
Diogo Joel Demarco
Luciana Pazini Papi
Luciana Leite Lima

Apresentação[1]

Sheila Cristina Tolentino Barbosa[2]
Leandro Freitas Couto[3]

As visões de futuro de um país tomam forma em seus planos estratégicos, os quais encerram exercícios de problematização da realidade presente, das tendências vindouras e da formulação de soluções para o ajuste de rota em direção ao futuro almejado pela sociedade. Contudo, entre a concepção, o planejamento de estratégias e de ações e a respectiva execução e obtenção de resultados efetivos, há uma série de obstáculos a serem vencidos no campo institucional e operacional.

No que se refere à concepção, do planejamento estratégico governamental, a Constituição Federal de 1988, ainda sob um debate quanto ao legado autoritário e intervencionista do planejamento e planos que foram referências dos governos militares, instituiu um sistema de planejamento e orçamento, que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, a fim de orientar as peças orçamentárias. Ao longo do tempo, muitas de suas definições institucionais sofreram mudanças com efeitos sobre as condições operacionais e seus respectivos resultados.

Aspectos como a dicotomia entre controle e flexibilidade, o suporte às decisões do núcleo de governo, as funcionalidades dos planos plurianuais e sua interação com o orçamento, modelos de gestão, o modelo de desenvolvimento traduzido pelo plano e definições operacionais, bem como aspectos da capacidade estatal que impactam seus resultados, estão no centro dos debates acerca das fragilidades e possibilidades de contribuição dos PPAs ao desejado desenvolvimento nacional.

Notadamente, ainda hoje o planejamento governamental é permanentemente questionado quanto a sua operacionalidade e seus resultados. Também não são incomuns as críticas às suas fragilidades como argumentos para abandono dos PPAs, como observado na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, encaminhada ao Congresso Nacional no final de 2019, que propõe, entre outras medidas, a extinção do PPA.

Diante desse contexto crítico para os rumos do planejamento governamental e no sentido de desenvolver reflexões que visam contribuir com o debate acerca dos resultados dos PPAs, sua efetividade e caminhos para o aperfeiçoamento, foram organizadas duas edições especiais do *Boletim de Análise Político-Institucional*. Esta edição especial trata das concepções de planejamento governamental e seus aspectos institucionais e de gestão, por meio de análises relativas aos avanços obtidos e às críticas existentes quanto ao processo de planejamento governamental e seus instrumentos. A edição especial subsequente trata especificamente do cenário do Plano Plurianual 2016-2019, considerando seus processos, gestão e agendas.

Para tanto, apresentam-se oito artigos, divididos em dois blocos, com o primeiro contendo cinco textos que abordam aspectos institucionais a partir das seguintes discussões. No primeiro artigo,

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27apresent
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).
3. Analista de planejamento e orçamento; e pesquisador em exercício na Diest/Ipea. Doutor em relações internacionais pela UnB.

intitulado *A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento*, Luiz Fernando Arantes Paulo discute o embate entre o interesse político em eliminar o controle e transparência via planejamento e orçamento, e o interesse de caráter técnico na sobrevivência e aperfeiçoamento do instrumento de planejamento.

No segundo artigo, sob o título *Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária*, Leandro Freitas Couto apresenta a evolução das funções que o PPA foi assumindo ao longo do tempo, refletindo a respeito de seus espaços na governança orçamentária atual.

Na sequência, Sheila Cristina Tolentino Barbosa apresenta o artigo *Entre a concepção e o resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental*, no qual descreve e discute os modelos de gestão da implementação dos PPAs, desde o ano 2000, a partir dos arranjos de atores institucionais envolvidos, explorando limites e possibilidades ao longo de suas edições.

Em uma perspectiva institucional, José Flávio Albernaz Mundim e José Celso Cardoso Junior abordam, no quarto artigo – *Triângulo de governo e disjuntivas críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal* –, aspectos institucionais do Sistema de Planejamento Federal e seus gargalos.

No quinto artigo, sob o título *A modernização do planejamento governamental e a governança necessária para o centro de governo,* Jackson De Toni discute a importância de se implementarem 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, considerando ainda a experiência internacional recente.

O segundo bloco, com três artigos, engloba aspectos conceituais e instrumentais. Com o título *PPA e desenvolvimento inclusivo*, em uma reflexão sobre desenvolvimento e PPAs, Jorge Abrahão de Castro, no sexto artigo, discute alguns conceitos e relações teóricas que embasaram a opção estratégica de quatro planos recentes, relativa à noção de desenvolvimento inclusivo, que tem como elemento principal a centralidade da dimensão social para a ação do estado.

No sétimo artigo, *O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara*, Antonio Lassance aborda a confusão conceitual, presente na produção e na interpretação dos planos, quanto aos conceitos de políticas e programas públicos, os quais são entendimentos essenciais ao planejamento, buscando prover uma distinção mais clara.

Finalmente, com um olhar sobre o nível local de planejamento governamental, no oitavo artigo, intitulado *Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento*, Diogo Joel Demarco, Luciana Pazini Papi e Luciana Leite Lima investigam a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos PPAs dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre.

O conjunto de artigos demonstra a importância do PPA para o planejamento governamental, considerando as diferentes funções que o instrumento assumiu ao longo de sua existência, não apenas para as perspectivas de transparência e controle social, mas também para gestão e governança públicas. O PPA pode ser um importante instrumento para a tradução de uma estratégia de desenvolvimento para os mecanismos diários de gestão e espaços de tomada de decisão alocativa, dando concretude

às políticas públicas por meio de seus programas, objetivos e metas, tanto para o governo federal quanto para os demais entes federativos.

Os artigos também apresentam, no entanto, críticas diante das limitações que o instrumento tem apresentado para cumprir seu mandato constitucional e ocupar o seu devido espaço no sistema de planejamento e orçamento. Convidamos a todos e todas para uma leitura atenta, que indicará mais elementos com relação às potencialidades do instrumento, e suas possibilidades de aperfeiçoamento, diante de suas eventuais fragilidades, a fim de ampliar as capacidades estatais necessárias para a promoção do desenvolvimento nacional.

Bloco I

A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento[1]

Luiz Fernando Arantes Paulo[2]

1 INTRODUÇÃO

Após cerca de trinta anos da sua primeira experiência, o Plano Plurianual (PPA) se encontra em uma encruzilhada. De um lado, ameaçado de extinção, após ser desprestigiado por sucessivos governos. De outro, alvo de crescente interesse pelos órgãos de controle[3] e por técnicos e acadêmicos, dada a centralidade conferida ao instrumento pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, o governo federal formalizou a pretensão de extinguir o PPA, previsto no art. 165, I, § 1º,[4] e presente em diversos outros dispositivos constitucionais. Trata-se do principal instrumento de planejamento na administração pública, ocupando função central no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Em contrapartida, a mesma PEC propõe substituir a Lei Orçamentária Anual (LOA) pela Lei Orçamentária Plurianual,[5] muito embora a fixação das despesas permaneça apenas para um único exercício.[6]

Caso aprovada a proposta, os governos recém-eleitos não serão mais obrigados a estabelecer diretrizes, objetivos e metas para as despesas orçamentárias, com vigência até o primeiro ano do mandato subsequente, como acontece desde 1990. Como estados e municípios também elaboram os seus PPAs, essa eventual alteração da CF/1988 deve provocar grande impacto em todas as esferas de governo.[7]

A reação de técnicos, especialistas e juristas a uma possível extinção do PPA foi imediata. Apenas vinte dias após a publicação da PEC no Diário do Senado Federal, começaram a surgir artigos de opinião críticos à proposta em mídias de grande alcance, e mesmo dentro do principal *think tank* governamental da América Latina[8] – o Ipea.

Como explicar esse descompasso entre a perspectiva política e a perspectiva técnica? Há alguma virtude na extinção do PPA? Há alternativas viáveis para o seu fortalecimento? São esses os questionamentos que este artigo pretende enfrentar. Para tanto, está estruturado em três seções, além desta introdução e da conclusão.

Primeiramente, buscou-se identificar as razões para o atual ocaso do PPA que levaram o governo a incluir a proposta de sua extinção na PEC nº 188. Em seguida, são apresentados os principais

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art1
2. Analista de planejamento e orçamento do governo federal desde 2004; mestre em direito e políticas públicas e especialista em gestão pública; e autor do livro *Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para sua efetividade*. *E-mail*: <lfarantespaulo@gmail.com>.
3. Pela primeira vez, o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanhou o processo de elaboração do PPA, conforme Acórdão nº 2515/2019 – Plenário.
4. A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
5. Haveria apenas uma estimativa para os demais exercícios, mas a proposta não estabelece qual seria essa plurianualidade, reservando essa definição à lei complementar a ser editada.
6. A nova redação do art. 165, § 5º seria: "A Lei Orçamentária Plurianual, que fixa a despesa para o exercício de referência e a indica para o período definido em lei complementar, compreenderá (...)".
7. Sobre o papel do PPA na prática de planejamento nos municípios, ver Lima *et al.* (2020).
8. Segundo o relatório Global Go To Think Tank Index Report, produzido pela universidade americana da Pensilvânia e divulgado em 2019.

argumentos presentes na reação à ideia de extinção do PPA, conforme artigos técnicos e de opinião considerados neste trabalho. Por fim, analisa-se a viabilidade de alternativas para o fortalecimento do PPA, considerados os fatores levantados nas seções anteriores.

É possível concluir que a proposta de extinção do PPA parece ser movida mais pelo interesse político em reduzir o controle sobre o planejamento e o orçamento governamentais que pelas reconhecidas fragilidades do instrumento e de sua gestão, e que o seu fortalecimento, assim como de todo o sistema de planejamento e orçamento insculpido na CF/1988, depende do constrangimento dos detentores do poder político pelos atores com legitimidade democrática.

2 RAZÕES PARA O OCASO DO PPA

O PPA e os seus mecanismos de gestão estão, há tempos, sob um processo contínuo e progressivo de esvaziamento, especialmente a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no início de 2007 (Paulo, 2016, p. 19). O desprestígio do plano com a alta administração pública federal é tamanho que a proposta de sua extinção, presente na PEC nº 188, sequer foi acompanhada de alguma justificativa.

Nesta seção, apontamos fatores que, a nosso ver, podem explicar o ocaso pelo qual o PPA atravessa e o desejo do governo federal de promover a sua extinção.

Primeiramente, é necessário reconhecer que a ideia de formalizar um planejamento, por si só, representa um constrangimento aos governantes, ao passo que estabelece critérios objetivos para avaliação do seu desempenho. Não é de se estranhar, portanto, a intenção política de retirar da Constituição compromissos dessa natureza.

Considerando-se a dinâmica político-eleitoral existente no Brasil, multipartidária e com pleitos a cada dois anos, os governantes são submetidos a intermináveis repactuações com grupos de apoio, especialmente ligadas à rápida satisfação de demandas orçamentárias.[9] Nesse contexto, a vinculação a um planejamento prévio pode dificultar a formação de apoio político.[10]

A resistência ao PPA não reside apenas na dinâmica político-eleitoral, mas também em questionamentos acerca da indefinição do seu papel no sistema de planejamento e orçamento construído na CF/1988.[11] De fato, a proposta de sua extinção parece significar que outros instrumentos poderiam cumprir suas funções, tal como a absorção das orientações estratégicas por um Plano Nacional de Desenvolvimento[12] e a discriminação de investimentos prioritários pelo orçamento plurianual, por exemplo. Não compete a este trabalho debater sobre a função primordial a ser atribuída ao PPA, mas apenas destacar que essa imprecisão, certamente, contribui para a proposta de extinção presente na PEC nº 188.[13]

Há confusão se os compromissos descritos no plano devem ser restritos à esfera federal, ou se devem considerar a participação e a cooperação dos demais entes subnacionais. Esse debate é

9. Sobre os custos para governar por meio do presidencialismo de coalisão no Brasil, ver Bertholini e Pereira (2017).
10. Acerca da precariedade no nosso sistema para definição de prioridades e coordenação das políticas e o seu impacto no sistema orçamentário, ver Fortis e Gasparini (2017, especialmente p. 194-197).
11. Nesse sentido, ver Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 26).
12. A CF/1988 dispõe sobre planos nacionais de desenvolvimento, que devem integrar os planos regionais de desenvolvimento e ser incorporados e compatibilizados pelas diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado. Atualmente, aproxima-se desse ideal a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), contudo, sem força de lei.
13. Para distintas visões acerca do papel do PPA, ver Garcia (2012), Paulo (2016) e Couto e Cardoso Júnior (2020).

especialmente relevante em políticas de segurança pública e sociais, como saúde e educação, nas quais o governo federal tem importante participação no financiamento e coordenação, mas há considerável autonomia dos demais entes para a organização dos serviços públicos. O PPA federal deveria considerar os resultados finais da política pública percebidos pela sociedade ou apenas aqueles sob sua integral governabilidade?

No mesmo sentido, nunca esteve claro se os compromissos a serem formalizados no PPA devem ser apenas os financiados por despesas orçamentárias, ou se devem ser consideradas as demais estratégias presentes nas finanças públicas, tais como renúncias tributárias, financiamentos de agências oficiais, entre outras (Couto e Cardoso Júnior, 2020, p. 17).

Diante do desapreço político pelo instrumento e considerando-se as importantes indefinições normativas apontadas em breve síntese até aqui, é possível compreender as constantes rupturas no modelo e na estrutura do PPA, além do pouco interesse em aprovar a lei complementar que deve lhe dar contornos mais precisos.

Independentemente da estrutura e conteúdo imprecisos, é na gestão do PPA o mais flagrante desprestígio. Na atual estrutura, a unidade responsável pela coordenação do PPA foi deslocada para o quarto escalão do Ministério da Economia,[14] com reduzida influência na tomada de decisão no centro de governo, bem como nos órgãos setoriais.

É preciso ter clareza de que o empoderamento de uma gestão técnica do PPA reduz consideravelmente a margem de manobra dos agentes políticos. Em outras palavras, profissionalizar a gestão do PPA tende a limitar o poder do governante de plantão, assim como das demais forças políticas que negociam seu apoio ao governo.

Exemplo claro dessa tensão entre perspectivas técnica e política ocorreu no lançamento do PAC no início de 2007. Àquela altura, havia se institucionalizado uma avaliação de pré-viabilidade para todos os projetos de investimento de grande vulto (à época, acima de R$ 10,5 milhões), sendo que a inclusão de ação no Projeto de Lei Orçamentária estava condicionada à aprovação do projeto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA),[15] composta por representantes do então Ministério do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

Não obstante o mérito evidente de uma avaliação de projetos anteriormente ao comprometimento da dotação orçamentária, o procedimento adotado acabava por comprometer a formação de acordos políticos e o anúncio de novos empreendimentos. A fim de "acelerar" os investimentos (e satisfazer acordos políticos), todos os projetos incluídos no PAC foram dispensados de análise pela CMA.

Daí em diante, a gestão do PPA foi se tornando cada vez mais frágil, tendo como principal norte o não constrangimento às decisões políticas, culminando com um novo modelo de plano (PPA 2012-2015) com fraco respaldo técnico e metodológico e um modelo de gestão distanciado das definições de alocação orçamentária (Paulo, 2016).

Finalmente, a regionalização, disposta expressamente na CF/1988 como essencial ao PPA, nunca se deu de forma efetiva. Seu enfoque sempre foi setorializado, inexistindo um canal de comunicação

14. Conforme art. 44, III, do Anexo I, do Decreto nº 9.745/2019, que aprova a estrutura do Ministério da Economia, compete à Subsecretaria de Planejamento Governamental "estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual".
15. Portaria Interministerial MP/MF/CCPR nº 10, de 11 de janeiro de 2005, art. 3º.

estruturado e institucionalizado com as unidades de planejamento subnacionais, especialmente estados e Distrito Federal.

Diante desse quadro de desinteresse político, fragilidade técnica e baixa institucionalidade, é possível compreender a proposta de extinção do PPA apresentada na PEC nº 188.

3 REAÇÕES À PROPOSTA DE EXTINÇÃO DO PPA

Apesar do quadro desfavorável ao PPA visto anteriormente, a proposta de sua extinção, pura e simples, provocou imediata reação de juristas, técnicos e especialistas em gestão pública.

Para Conti (2020), o PPA é o principal instrumento de planejamento da administração pública, e o seu desprestígio é seguramente um dos principais motivos da ineficiência da máquina pública. O autor entende que o PPA nunca conseguiu dar segurança jurídica, mas "parece mais adequado corrigir as distorções e criar a cultura do planejamento do que abandoná-lo ou mitigá-lo". Nesse sentido, o plano deveria favorecer a ação coordenada e a cooperação entre os entes federativos.

Para Pinto (2019), o PPA equaliza duas funções estruturais do Estado brasileiro: fomento ao mercado e prestação de serviços públicos. A procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo aponta que a primazia do fomento ao mercado ameaça a continuidade de serviços públicos, a exemplo da vinculação de receitas a compromissos fiscais, enquanto veda a mesma estratégia para o planejamento de gastos em programas governamentais.

A autora defende o papel do PPA na ordenação legítima das prioridades orçamentárias e financeiras e destaca que "fora do PPA, não há equacionamento legítimo da disputa orçamentária entre fomento ao mercado e serviços públicos essenciais, porque a tendência é de deixarmos os programas de duração continuada expostos à desconstrução da sua prioridade intertemporal" (Pinto, 2019).

Para Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 51), "o PPA tem a particularidade de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre estes, reforçando agendas intersetoriais e mediando possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas".

Para os autores, a eventual extinção do PPA pode aumentar a instabilidade no regime de governança orçamentária e ampliar os riscos de desestruturação das políticas públicas.

Para Scaff (2020), o PPA é visto como um plano estratégico e não pode ser dispensado em função da introdução de um orçamento plurianual. Uma, porque esse orçamento plurianual já se encontra previsto na Constituição no art. 165, § 14,[16] outra, porque se trata de exercícios diferentes. Uma orçamentação só poderia existir a partir de um exercício de planejamento.

Para Zuccolotto, Azevedo e Pigatto (2020), o PPA "pode ser definido como um planejamento orçamentário de médio prazo, que permite o monitoramento dos resultados dos diversos programas governamentais existentes e, em tese, permitiria a responsabilização dos governantes eleitos e da burocracia pública", sendo "um importante instrumento de *accountability* democrática". Para os autores, o PPA abriria caminho para o ganho de eficácia e eficiência na administração pública por meio do "gerencialismo".

16. Incluído pela Emenda Constitucional nº 102/2019, *in verbis*: "A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento".

Para Paulo (2019), a importância do PPA ultrapassa o seu sentido econômico, uma vez que consiste em um importante instrumento de defesa da democracia. Ao condicionar as decisões referentes a despesas públicas a um planejamento prévio, o PPA estabelece limites aos detentores do poder político, sendo que a proposta de extinção do PPA "parece selar a vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos" (*op. cit.*).

4 ALTERNATIVAS (E VIABILIDADE) PARA FORTALECIMENTO DO PPA

A fragilidade do planejamento governamental no Brasil, e do PPA em especial, não pode ser atribuída à falta de legislação. A CF/1988 privilegiou a função planejamento[17] e construiu um sistema robusto integrado ao orçamento, como um caminho institucional para a realização de direitos (Paulo, 2016). Assim, ao passo que protege o regime democrático, também direciona a administração aos objetivos fundamentais da República (*op. cit.*).

Embora a lei complementar prevista no art. 165, § 9º[18] ainda não tenha sido aprovada, o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal conta com um importante marco legal, a Lei nº 10.180/2001, que o disciplina e organiza.

Entre outras coisas, essa lei estabelece que compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento acompanhar e avaliar a execução de planos e programas,[19] quanto à eficácia e efetividade, com vistas a "subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações de governo". Também compete a essas unidades "identificar, *analisar e avaliar* os investimentos estratégicos do governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação" (art. 7º, VI, grifo nosso).

Não obstante o respaldo constitucional e legal, as atividades mencionadas não se encontram estruturadas até hoje (Couto, 2011). De fato, as iniciativas neste sentido foram rapidamente descontinuadas, a exemplo do ocorrido no embate entre CMA e PAC e o abandono das Unidades de Monitoramento e Avaliação nos órgãos setoriais (Serpa, 2011).

Trata-se, portanto, de um debate que ultrapassa a extinção ou não do PPA, de como tornar o sistema de planejamento e orçamento, protegido por robusto arcabouço normativo, efetivo. Em razão da mencionada oposição dos detentores do poder político, é evidente a necessidade de participação de outros atores nessa dinâmica, especialmente aqueles dotados de legitimidade democrática (Barroso, 2009), como os Tribunais de Contas (Heller, 2020; Britto, 2001), o Ministério Público (Casagrande, 2002) e o Poder Judiciário (Guerra, 2008; Barcellos, 2005).

É nesse contexto que merece destaque o inédito acompanhamento do processo de elaboração do PPA 2020-2023 pelo TCU, resultando no Acórdão nº 2515/2019 TCU Plenário.[20] A atuação do TCU apresenta recomendações ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da

17. Veloso (2014) destaca que 16% dos dispositivos constitucionais fazem referência a planejamento.
18. "Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (...)".
19. Planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social e o PPA (art. 7º, III).
20. A auditoria se propôs a investigar se "a proposta do PPA 2020-2023 elaborada pelo Executivo possui os requisitos necessários para que seja considerada um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do governo federal, que expresse de forma adequada as intenções governamentais, oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência" (Brasil, 2019).

República e informações ao Congresso Nacional, no intuito de o PPA 2020-2023 atender aos preceitos constitucionais e servir de instrumento efetivo de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.

Apesar dessa importante atuação do TCU, a apresentação de recomendações (e não determinações) não dispõe de força coercitiva suficiente para romper a resistência política à implementação das medidas necessárias.

A nosso ver, considerando o papel central do sistema de planejamento e orçamento, e do PPA, na proteção ao regime democrático,[21] compete também ao Ministério Público, com fundamento no art. 127 da CF/1988,[22] propor as ações cabíveis para a sua efetiva implementação, especialmente para provocar soluções negociadas entre os Poderes da República, possivelmente por meio de diálogos institucionais (Clève e Lorenzetto, 2015).

Não se trata de interferir no mérito das escolhas políticas,[23] mas garantir que a administração pública obedeça aos princípios inscritos no art. 37 da CF/1988, especialmente o da eficiência.

Nesse sentido, é preciso garantir, por exemplo, que as atividades de planejamento exerçam influência sobre a alocação de recursos públicos, bem como que as unidades de planejamento avaliem os investimentos estratégicos do governo, tal como disposto na Lei nº 10.180/2001. Em caso de omissão da administração, faz-se necessária a atuação do controle externo e/ou jurisdicional.

Com isso, é possível que o resultado seja o fortalecimento do sistema de planejamento e orçamento como um todo, e do PPA em especial, superando a natural resistência dos detentores do poder político e promovendo um aperfeiçoamento progressivo e constante do setor público.

5 CONCLUSÃO

A proposta de extinção do PPA contida na PEC nº 188 parece ser movida mais pelo interesse político em reduzir o controle sobre planejamento e orçamento governamentais que pelas reconhecidas fragilidades do instrumento e de sua gestão.

O fortalecimento do PPA, no entanto, está inserido em um contexto maior, de pleno cumprimento das atividades de planejamento estabelecidas no âmbito do Sistema Federal de Planejamento e Orçamento, e depende da mobilização dos atores com legitimidade democrática, em razão do choque evidente com interesses imediatos dos governantes e a dinâmica de formação de apoio político no Brasil.

21. Para saber mais como o sistema de planejamento e orçamento deve exercer controle sobre o governo e, com isso, proteger o regime democrático, ver Paulo (2016).
22. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
23. Uma abordagem didática sobre as relações Direito, política e democracia, especialmente sobre a distinção entre procedimentalismo e substancialismo, está em Lima (2017). O argumento trazido neste texto filia-se à corrente procedimentalista.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório e Acórdão n. 2515, 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador: Centro de Atualização Jurídica (CAJ), v. I, n. 9, 2001.

CASAGRANDE, Cássio. Ministério Público, Ação Civil Pública e a judicialização da política – perspectivas para o seu estudo. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, a. I, n. 3, p. 21-34, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015.

CONTI, José Maurício. **Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento**. Coluna Fiscal, Portal JOTA, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-bolsonaro-a-necessidade-de-fortalecimento-do-planejamento-16012020>.

COUTO, Leandro Freitas. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **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, mar. 2020. (Texto para Discussão, n. 2549).

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 20, p. 431-456, 2012.

GUERRA, Gustavo Rabay. O papel político do Judiciário em uma democracia qualificada: a outra face da judicialização da política e das relações sociais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 4, 2008.

HELLER, Gabriel. Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. **Revista Direito das Políticas Públicas**, v.1, n. 2, p. 148-171, 2020.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.18, n. 2, abr./jun. 2020.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Processo jurisdicional e política na democracia constitucional: parte 1. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4971, 2017.

MCGANN, James. **Global Go To Think Tank Index Report**. University of Pennsylvania, Think Tanks and Civil Societies Program, 2019.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. **Extinção do Plano Plurianual é retrocesso**: a intrigante incoerência escondida no Plano Mais Brasil. Coluna Opinião, Portal do Jornal Folha de S. Paulo, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml?origin=folha>.

PINTO, Élida Graziane. **Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA?**. Coluna Contas à Vista, Portal Consultor Jurídico, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contas-vista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa>.

SCAFF, Fernando Facury. **A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental**. Coluna Contas à Vista, Portal Consultor Jurídico, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental>.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do Poder Executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, 2011.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; PIGATTO, José Alexandre. **Quando o remédio mata o paciente**: o planejamento orçamentário brasileiro e a proposta de extinção do Plano Plurianual. Blog Gestão, Política & Sociedade, Portal do Jornal O Estado de S. Paulo, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quando-o-remedio-mata-o-paciente-o-planejamento-orcamentario-brasileiro-e-a-proposta-de-extincao-do-plano-plurianual/?utm_source=estadao%3Afacebook&fbclid=IwAR1TNUm_O0j1xhXJCq82OpQy7xfGnM5ASeLmODOGYn1EOfI65_ihBopD7HE>.

Faces e Funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária[1]

Leandro Freitas Couto[2]

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) como o principal instrumento de planejamento de médio prazo, a fim de orientar as peças orçamentárias anuais, com o intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Todavia, a ausência de uma lei complementar de finanças, ao lado do surgimento de novos arranjos de governança orçamentária desde a promulgação da Constituição, fez com que o PPA assumisse diferentes funções ao longo do tempo.

O planejamento público não pode ser confundido com o ato de fazer planos. Ao contrário, o exercício do planejamento é muito mais abrangente, confundindo-se com o próprio ato de governar. Definir objetivos e metas, estabelecer as estratégias, com o envolvimento da articulação e do mapeamento da posição dos atores, para a implementação das políticas, contemplando a definição de fontes e formas de financiamentos, além das atividades de monitoramento e avaliação, compõe uma gama de atividades que se enquadram no arcabouço do planejamento.

Ao PPA, como principal instrumento de médio prazo do planejamento governamental no Brasil, foram atribuídas algumas dessas atividades, com alterações de ênfases e foco ao longo do tempo. Essa busca por espaço no arranjo de planejamento e orçamento é retrato da sua baixa incidência sobre o processo alocativo de forma mais direta, ainda que seja possível afirmar que o PPA tenha influenciado o orçamento em vários momentos (Couto e Cardoso Junior, 2020a).

O objetivo deste artigo é apresentar a evolução das funções que o PPA foi assumindo ao longo do tempo, refletindo sobre seus espaços na governança orçamentária atual. Nessa linha, ainda apresenta algumas reflexões acerca da proposta de extinção do PPA e a instituição de um orçamento plurianual. A principal hipótese considerada na pesquisa é que as limitações do PPA não se circunscrevem apenas às características do instrumento, mas também estão fortemente relacionadas ao desenho do processo orçamentário.

Para tanto, o artigo se divide em três seções, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, apresentam-se as funções de planejamento que o PPA incorporou ao longo dos anos. Em seguida, encontram-se as questões relevantes sobre a incidência e confluências dos processos do PPA e do orçamento, ressaltando as possibilidades de articulação. Por fim, discutem-se as questões atuais advindas das recentes mudanças nas regras orçamentárias relacionadas ao Novo Regime Fiscal, à obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares e à proposta de extinção do PPA e instituição de um orçamento plurianual.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art2

2. Analista de planejamento e orçamento; e pesquisador em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2 PPA E SUAS FUNÇÕES

Os primeiros PPAs pós-Constituição referentes aos períodos 1991-1995[3] e 1996-1999 não tinham uma relação nítida com o orçamento. Serviam mais como carta de intenções, com uma lista de objetivos, diretrizes e projetos, sem um processo de gestão específico, que envolvesse a tomada de decisão alocativa para o curto prazo.

Em paralelo ao PPA 1996-1999, definiu-se uma lista de projetos prioritários, com um processo de gestão específico, emoldurado dentro de um programa de investimentos – Brasil em Ação. Conforme Barzelay e Shvets (2005), o Brasil em Ação tinha três pilares: uma estratégia de gestão baseada na figura de um gerente para cada projeto, o controle do fluxo financeiro dos projetos e um sistema de informações que dava suporte ao fluxo de comunicação necessário.

Essa iniciativa do Brasil em Ação converge para o momento em que a agenda da Nova Gestão Pública (NGP) se ensaiava no Brasil, principalmente a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), patrocinado pelo então ministro Bresser-Pereira. Conforme demonstram Couto e Cardoso Junior (2020b), embora o planejamento não fosse um elemento central na agenda de reforma do Estado, foi justamente a reformulação do PPA que permitiu a realização de algumas das mudanças previstas para a gestão e o processo orçamentário.

Essa reformulação do PPA foi construída a partir da produção de um Grupo de Trabalho Interministerial, constituído para discutir o projeto de lei complementar de finanças públicas – que segue, até 2020, sem aprovação por parte do Congresso Nacional. Resultado desse esforço foi o Decreto nº 2.829/1998, que instituiu as normas para elaboração e execução do PPA e dos orçamentos da União. A partir daí, a lógica de integração entre plano e orçamento se alterou, processando-se uma primeira tentativa de construção de orçamento por programas.

Esse processo culmina, portanto, com novas funções atribuídas a esse instrumento de planejamento, que vão também se alterando ao longo dos anos. Couto e Cardoso Junior (2020a) resgataram essas funções, que podem ser condensadas da seguinte forma.

Gestão de prioridades

O modelo de gestão do Brasil em Ação foi apropriado no PPA 2000-2003 para um conjunto de programas considerados estratégicos no plano. Todos os cerca de 350 programas tinham gerentes, mas apenas os 67 prioritários contavam com processos de gestão do fluxo financeiro e gestão de restrições. Todavia, com a crise financeira que se abateu sobre o país no final dos anos 1990, e as restrições fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada pouco meses antes da aprovação do PPA, teve sua aplicação limitada.

Para o PPA seguinte, essa função de gestão de prioridades seria abandonada, visto que seu arranjo, principalmente após a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), distancia-se do PPA e mesmo do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) (Couto e Magalhães, 2017).

3. Com o *impeachment* de Fernando Collor, o governo Itamar Franco chegou a enviar uma proposta de revisão do PPA ao Congresso Nacional que não chegou a ser aprovada.

Planejamento e gestão territorial

A experiência do Brasil em Ação também encaminhou a retomada do planejamento territorial, com a elaboração do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, os quais se desenhavam a partir dos projetos estruturantes do programa anterior, buscando oportunidades de investimentos complementares, articulados ao redor de projetos-âncora.

Ainda que fortemente centrado em projetos de infraestrutura e conferindo pouca importância ao papel das cidades na articulação do território, esse estudo reforçava a inserção da dimensão territorial no planejamento, presente no PPA 2000-2003, com a indicação de uma carteira de médio prazo (oito anos) para o país, que deveria ser escalonada nos sucessivos PPAs.

O PPA seguinte buscou avançar, por sua vez, em uma estratégia de gestão territorial, trabalhando novas escalas territoriais com "pactos de concertamento". Essa experiência se bastou em alguns pilotos, mas foi novamente retomada no PPA 2012-2015, com as agendas de desenvolvimento territorial.

Avaliação e análise ex ante

O PPA 2004-2007 trouxe uma proposta de constituição de um Sistema de Monitoramento e Avaliação, com a criação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), coordenada pelo órgão central de planejamento do SPOF, e pelas unidades de monitoramento e avaliação, nos órgãos setoriais. Entre outras, uma de suas principais funções seria realizar análises *ex ante* para a inclusão de projetos no orçamento ou antes da liberação do empenho orçamentário dos projetos.

Esse processo foi interditado com o PAC, mas retomado em 2016, com a instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), ainda, inicialmente, não formalmente vinculada ao PPA. Nesse período, houve um reforço dos instrumentos de avaliação, com a edição de guias de análise *ex ante*, *ex post* e avaliação de impacto regulatório, capitaneados pela Casa Civil, no bojo do processo de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para o PPA 2020-2023, no entanto, essa ligação é formalizada, e as avaliações das políticas públicas constantes do PPA seriam realizadas pela CMAP, sendo a aproximação entre planejamento e avaliação uma das principais apostas deste PPA.

Gestão de transversalidades

O PPA 2012-2015 deu destaque às agendas transversais, para as quais se constituiu um processo de gestão participativa, via Fórum Interconselhos. Ainda que focadas em públicos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, juventude, população em situação de rua, povos indígenas, negros, idosos, LGBT) e fortemente relacionadas às políticas sociais, essas agendas ocuparam espaço central na estratégia de gestão do plano, que havia sido reestruturado em torno de programas temáticos.

Como demonstram Rodrigues e Xavier (2017, p. 100), contudo, é possível identificar as transversalidades como orientação da gestão governamental desde o PPA 2004-2007. Para as autoras, "as definições e os exemplos de 'temas transversais' adotados nos instrumentos de elaboração e gestão do PPA 2004-2007 indicavam que 'temas transversais' eram todos os problemas complexos e multifacetados, para os quais era exigida do governo a atuação articulada dos diversos órgãos da administração pública federal".

Criticam, assim, a limitação dos temas considerados transversais no PPA 2012-2015, o que foi parcialmente superado no PPA 2016-2019, quando da indicação de temas como o uso múltiplo da água, economia solidária e desenvolvimento rural sustentável também como agendas transversais. Mais ainda, no PPA 2016-2019, buscou-se também refletir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se constituíam por meio de transversalidades e multissetorialidades.

Planejamento e gestão participativos

O PPA 2004-2007 trouxe uma abordagem participativa, com a construção de um processo de planejamento que envolvia a sociedade na definição das orientações estratégicas do PPA. O processo deveria seguir com um desenho de participação social também na gestão dos programas, o que acabou se revelando frágil. O PPA 20082011 abandonou essa perspectiva, reforçando os mecanismos já institucionalizados de participação social nas políticas setoriais, por meio dos conselhos nacionais. O PPA deixava de se constituir em um canal especial de participação social.

No PPA 2012-2015, a participação social foi retomada e se deu de forma bastante incisiva via Fórum Interconselhos, tanto nos momentos de elaboração quanto de gestão do plano. Foi nesse espaço que os conselhos definiram quais as agendas transversais seriam objeto de gestão participativa, por exemplo. A partir dessa experiência, também se buscou uma incidência no processo orçamentário, principalmente a partir da "reforma orçamentária" de 2013, que promoveu uma aglutinação de ações e a criação dos planos orçamentários.

O quadro 1 retrata os diferentes planos, a partir de 2000, com suas respectivas funções associadas.

QUADRO 1
PPAs e principais funções de planejamento associadas

PPA	Funções
PPA 2000-2003	Gestão de prioridades
PPA 2004-2007	Gestão territorial Avaliação
PPA 2008-2011	
PPA 2012-2015	Planejamento e gestão participativa Gestão territorial Agendas transversais
PPA 2016-2019	Agendas transversais e ODS
PPA 2020-2023	Avaliação

Elaboração do autor.

3 A LIGAÇÃO COM O ORÇAMENTO

Ao absorver várias funções atinentes ao planejamento, o PPA buscava contribuir de diferentes formas na gestão das políticas públicas, inclusive no processo de orçamentação. Segundo Couto e Cardoso Junior (2020a), isso se deu de forma mais direta quando do controle de fluxo financeiro dos projetos prioritários, quando lhe foi atribuída a gestão de prioridades, no PPA 2000-2003. No entanto, vale lembrar que no mesmo ano de aprovação do PPA, a promulgação da LRF conferiu maior centralidade à LDO, com relação às metas de resultado primário, no processo orçamentário, alijando o PPA (Couto e Rodrigues, 2020).

Com relação ao formato do orçamento, o PPA 2000-2003 teve incidência direta. Com a mudança de metodologia, para o PPA 2012-2015, também foi possível processar uma nova mudança no orçamento, ocorrida para 2013. No mesmo ano, os processos participativos que tomaram corpo no PPA também alcançaram o orçamento, na discussão da LDO (Avelino, 2017).

De fato, a relação se estruturou a partir da adoção do programa como unidade de gestão, no PPA 2000-2003. Todavia, como aponta Garcia (2015), a estratégia de construção de um inventário de ações já existentes para "encaixar" na nova programação trouxe limitações importantes, sendo possível afirmar que, de fato, o Brasil não conseguiu implantar um orçamento por programa, com foco em resultados.

A metodologia do PPA adotada entre 2012 e 2019 abandonou essa perspectiva. A aglutinação das ações orçamentárias, com maior ocorrência de "ações guarda-chuva" (linhas orçamentárias que abrigam várias possibilidades de entregas ou produtos genéricos), fortaleceu esse movimento, que não foi recuperado com o PPA 2020-2023.

A partir de 2012, as ações orçamentárias deixaram de fazer parte do Plano. Como suas metas e objetivos não tinham uma relação direta com o orçamento, essa relação se torna turva. Além disso, os indicadores dos programas não mais tinham relação direta com os seus objetivos, não apresentando metas pretendidas para evolução de resultados, mas um conjunto relevante de dados de monitoramento da situação do tema – ainda que não fossem diretamente afetados pela intervenção governamental.

A flexibilização da execução do gasto proveniente da aglutinação de ações, a partir de 2013, foi acompanhada de novas regras que engessaram o gasto primário. Nesse ponto, é necessário listar o novo regime fiscal atribuído pela Emenda Constitucional nº 95, que impõe um teto para o crescimento dos gastos primários. Por sua vez, a instituição da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, individuais e de bancada, criou novos comandos prioritários ao orçamento, deixando o PPA cada vez mais distante.

Em verdade, o orçamento seguiu sua própria dinâmica, alimentado pelo planejamento setorial, dependente das capacidades de cada unidade, ao passo que o próprio órgão central de planejamento é fragilizado – a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) é extinta em 2017, sendo fundida com a assessoria econômica do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e, em 2019, é rebaixada para subsecretaria de planejamento, dentro da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loterias (Secap).

Assim, as funções de planejamento apropriadas pelo PPA tiveram pouca incidência no orçamento, justamente por conta da distinção entre os dois processos. A exceção é a gestão estratégica, porque atuava em conjunto com o processo de execução do orçamento. Da mesma forma, quando realizada no âmbito do PAC, alimentado pelo planejamento setorial, também incidia fortemente sobre o orçamento. O ponto aqui a ser observado é a ausência do PPA nesse circuito, o que não deve ser confundido com ausência de planejamento.

Nessa linha, a incidência do PPA na própria identificação das metas e prioridades da LDO é baixa ou nula. A avaliação e o monitoramento do PPA também tiveram pouca incidência direta sobre o orçamento, ainda que, como partes do planejamento setorial, podem ter permitido reflexões de melhoria das políticas públicas desenvolvidas e se refletido no processo de alocação interna do órgão.

Notadamente, no entanto, não interferem na definição dos limites orçamentários que a Secretaria de Orçamento Federal distribui para cada um dos ministérios.

Assim, apesar de o PPA ter buscado apropriar várias funções de planejamento ao longo dos anos, o direcionamento do orçamento, conforme mandato constitucional, foi limitado tanto pelo arcabouço normativo fiscal, que confere mais peso aos ajustes de curto prazo do que aos objetivos de médio prazo, como pelos próprios processos orçamentários, ensimesmados. Além disso, o maior peso do Legislativo nos comandos do orçamento, com as emendas impositivas, também desloca a tomada de decisão orçamentária para mais longe da gestão do PPA. Essas características, mais que as fragilidades do próprio plano, que ainda persistem, são gargalos centrais do processo de planejamento e orçamento no Brasil atualmente.

4 AS DISCUSSÕES RECENTES

Essas características do arranjo de governança orçamentário brasileiro levam o PPA a uma posição marginal no processo de tomada de decisão alocativa. A constatação correta, no entanto, parte de um diagnóstico equivocado de que o problema seria o próprio instrumento ou, no máximo, as deficiências do planejamento, e não se considera o processo orçamentário como um todo.

Assim, observa-se, desde 2017, um movimento contraditório, marcado por estratégias distintas dos atores envolvidos na governança orçamentária no Brasil, que expressa a instabilidade do arranjo atual. De um lado, há um movimento que procura reforçar retoricamente as ideias de governança, coordenação e planejamento, de fato contestado pela garantia de destinação prioritária dos recursos por parte do Legislativo e pela flexibilização das demais vinculações orçamentárias referentes ao gasto primário, e, de outro, preserva-se o gasto financeiro do governo.

O primeiro movimento está relacionado com o fortalecimento da agenda de governança no Poder Executivo federal, que pode ser identificado em dois fatores principais, intrinsecamente vinculados entre si. Primeiramente, a atuação dos órgãos de controle, particularmente o Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentou a agenda da governança ao Executivo no governo Michel Temer, que assumiu o poder no esteio de um processo de *impeachment* que tinha no processo de alteração orçamentária suas principais, ainda que controversas, bases motivacionais – além das manobras fiscais conhecidas como "pedaladas". Em seguida, a posição de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, com quem o Brasil estabelece um protocolo de adesão, surge como segundo fator de impulsionamento da agenda.

Cavalcante e Pires (2018) discutem o conceito de governança por trás da proposta do TCU, que se sustenta em um tripé composto por controle, estratégia e liderança. Para os autores, a apropriação pelo controle de um conceito trazido da iniciativa privada, em que a governança se traduzia em maior controle dos acionistas quanto às estratégias das empresas, ou a estratégia dos organismos internacionais de propagar uma receita de "boa governança" aos diferentes países, acrescenta mais dificuldades à aplicabilidade da agenda.

Esse processo é apropriado no governo federal por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança da administração pública federal, e do Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017. Entre seus elementos, esses instrumentos buscaram responder ao §1º do art. 174 da Constituição, que determina que a lei estabelecerá as diretrizes e as bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. Nesse ponto, a política de governança

propôs, acima do PPA, a instituição de uma Estratégia Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), para um horizonte de doze anos, ou três PPAs.

Embora o processo de adesão do Brasil à OCDE tenha sido continuado, a tramitação do PL perdeu fôlego na mudança de governo, que, com a assunção de Jair Bolsonaro, apostou em direção contrária. As Propostas de Emenda Constitucional (PECs) nºs 187 e 188, apresentadas no final de 2019, tratam, entre outras coisas, da extinção do PPA, da transformação do orçamento anual em orçamento plurianual e da flexibilização das vinculações constitucionais e legais de receitas a determinadas despesas, com a extinção de fundos públicos e a possibilidade de compensação dos gastos mínimos constitucionais nas áreas de saúde e educação.

Concretamente, a redução do papel do PPA no arranjo de governança orçamentária converge para a proposta de desvinculação dos gastos, distanciando a administração pública de compromissos com resultados para as políticas públicas. Com a impositividade das emendas parlamentares, a prioridade do Legislativo na orientação do orçamento é garantida. Ainda que a Endes venha a se estabelecer, nada indica que conseguirá apoiar as escolhas alocativas de curto prazo.

A CF/1988 representa grandes acordos sociais para direcionamento dos recursos administrados pelos governos em prol de setores considerados prioritários para a sociedade naquele momento. O avanço da flexibilização orçamentária, em conjunto com a fragilidade dos instrumentos de planejamento, traz o risco de se submeter o orçamento público a um equilíbrio político fugaz de curto prazo, com altos custos de longo prazo. A instabilidade das regras orçamentárias pode já ser um resultado parcial desse arranjo.

Ademais, diante da pandemia da Covid-19 e seus efeitos na economia, saúde e dinâmica social em geral no Brasil, era de se esperar que o governo revisitasse seu planejamento e fizesse uma revisão do PPA. A decisão de não o fazer revela, de um lado, a continuidade da estratégia de desvalorização e fragilização do instrumento e, de outro, a sua condição basicamente marginal na definição, coordenação, gestão ou explicitação das políticas públicas levadas a cabo pelo governo brasileiro, que, certamente, foram impactadas pelo novo cenário da crise pandêmica.

5 CONCLUSÃO

O PPA passou por uma série de adaptações ao longo dos anos, assumindo diferentes funções de planejamento, mas sua capacidade de orientar o orçamento restou limitada. Ao longo do artigo, argumentou-se que essa fragilidade não se deve apenas às características do próprio plano, que buscou constantemente novos espaços, mas também a um conjunto de características do processo orçamentário brasileiro.

A marca da atual instabilidade do arranjo de governança orçamentária brasileira também se projeta sobre o PPA, com a proposta de extinção do instrumento. O distanciamento do plano para com o orçamento reforçou sua condição de marginalidade já instituída a partir do regramento fiscal e das próprias condições do processo orçamentário, que agora se consolidam com o cenário da crise pandêmica.

O ganho de poder pelo Legislativo na condução do orçamento, enquanto o Executivo busca diminuir as suas vinculações, completa um quadro que comprime o espaço do planejamento. O orçamento, dessa forma, corre o risco de ficar sujeito a negociações de ocasião e equilíbrios de

curto prazo. A fragilização do planejamento e a proposta de extinção do PPA são, muito mais que causas, um retrato da instabilidade da governança orçamentária no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARANTES PAULO, Luiz Fernando. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: COUTO, Leandro Freitas; GIMENE, Márcio (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 2005.

BORGES, Ana Cláudia Silva Castro. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Apresentação: variedades de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 19, dez. 2018.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 19, 2018.

_____. **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, 2020a. (Texto para Discusão, n. 2549).

_____. Planejamento governamental a partir da reforma do Estado. *In*: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro (Org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020b.

COUTO, Leandro Freitas; MAGALHÃES, Alvaro Pontes. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 12, 2017.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. A transformação da Lei de Diretrizes Orçamentárias: impactos da Reforma Orçamentária de 2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal *In*: GIMENE, Márcio. **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho; XAVIER, Elaine de Melo. A transversalidade e os Planos Plurianuais: a história contada por três ciclos de elaboração e gestão do plano federal. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador: EAUFBA, v. 10, n. 2, out. 2017.

Entre a Concepção e o Resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental[1]

Sheila Cristina Tolentino Barbosa[2]

1 INTRODUÇÃO

Os planos plurianuais (PPAs), enquanto planos estratégicos governamentais, representaram avanço na organização da ação estatal no nível federal, tanto pelo aspecto democrático de sua construção quanto pela articulação dessa ação com componentes orçamentários e financeiros ainda que com limitações. Contudo, sua função na qualidade de instrumento de gestão da ação governamental para o alcance de resultados merece um exame mais detalhado. Este artigo tem por objetivo descrever e discutir os modelos de gestão da implementação dos PPAs, desde 2000, a partir dos arranjos de atores institucionais[3] envolvidos, explorando limites e possibilidades ao longo de suas edições. A metodologia aplicada envolve análise qualitativa via pesquisa documental, de modo a examinar, em perspectiva comparada, as mudanças nos modelos de gestão adotados e suas implicações sobre a gestão da ação governamental.

A promoção do bem-estar da sociedade, finalidade da ação governamental, requer direcionamento, sendo os planejamentos estratégico, tático e operacional o ponto de partida para conceber, priorizar e orientar a ação estatal no sentido de obter os resultados desejados. Entre a concepção e os resultados, no entanto, há o agir, o pôr em prática, ou seja, o esforço de formulação não é suficiente para garantia dos resultados desejados. Dessa forma, o processo de gestão dos planos estratégicos passa a ser igualmente relevante para o sucesso na entrega de resultados, o que torna indispensável a compreensão e o domínio desse processo em todas as suas etapas. Nesse sentido, são discutidas a seguir as institucionalidades que determinam a gestão dos PPAs no âmbito federal nos anos recentes, de maneira a fornecer uma visão geral de seus elementos condicionantes, limites e possibilidades.

Planejamentos estratégicos, em geral, visam um certo domínio da realidade, de modo a obter os resultados pretendidos. Na perspectiva dos que governam, trata-se de esforço para controlar variáveis que podem interferir nos resultados de políticas públicas, sejam elas relativas a fatores ambientais ou ao comportamento de atores na arena dessas políticas. Desse modo, o plano serve de suporte à ação do dirigente, conforme destaca Matus (2007).

Segundo Matus (2007), a dinâmica do processo de planificação é composta de quatro momentos, a saber: i) momento explicativo; ii) momento normativo; iii) momento estratégico; e iv) momento tático-operacional. A despeito de ser uma fase delineada por decisões das fases anteriores, a fase tático-operacional (o fazer) é tão relevante quanto os momentos que constituem as decisões anteriores ao fazer.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art3

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora adjunta do Departamento de Gestão Pública da Universidade de Brasília.

3. Destaca-se o alinhamento da escolha da abordagem institucional ao objetivo deste artigo por meio da seguinte consideração de Hall e Taylor (2003, p. 194): as diferentes vertentes do institucionalismo "buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos".

> Essencial é dispor de um sistema de direção estratégica, que chame atenção sobre as importâncias e os processos, de modo técnico-político, e sobre as propostas centrais de decisão. Mas nada disso é possível se o jogo institucional for de baixa responsabilidade, não existir gerência criativa por operações e o dirigente não prestar contas nem souber exigi-las de seus executivos (Matus, 2007, p. 142).

Isso significa dizer que os modelos de gestão institucionalizados a cada PPA são elementos diferenciais para o sucesso ou enfraquecimento dos planos, uma vez que condicionam a ação governamental. Contudo, vale lembrar que o contexto da ação pública é permeado pela disputa de poder no cenário político. A própria estrutura administrativa do Estado é objeto da ocupação partidária na busca por controle sobre decisões de alocação de recursos, conforme descrito por Silva e Barbosa (2019). Dessa forma, os resultados da ação governamental são decorrentes de um somatório de fatores que caracterizam sua multicausalidade. De todo modo, ainda que os resultados estejam sob a influência de múltiplas variáveis, o exame detalhado com recortes de variáveis constitui empreendimento útil para compreensão dos elementos que configuram a complexidade e condicionam a ação governamental.

O texto está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a segunda seção fornece uma visão geral das principais características dos modelos de gestão dos PPAs; na terceira seção, são exploradas as institucionalidades que definem os modelos de gestão e os atores institucionais a cada edição do PPA; por fim, a quarta seção traz as considerações finais.

2 MODELOS DE GESTÃO DOS PPAs AO LONGO DO TEMPO

Ao observar como se desenvolve o processo de gestão dos planos estratégicos do governo federal nos anos recentes, destaca-se que, como resultado de um processo de evolução e amadurecimento na retomada do planejamento governamental no período pós-redemocratização, o primeiro esforço de institucionalização de um modelo de gerenciamento dos PPAs é observado no Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998,[4] em que são prescritos de modo muito sucinto a definição de unidade responsável pelo gerenciamento, o controle de prazos e custos e um sistema informatizado de apoio ao gerenciamento.[5] Esta prescrição foi direcionada ao PPA 2000-2003, sendo que os PPAs anteriores, 1991-1995 e 1996-1999, estiveram concentrados no objetivo de estabelecer ordem e coerência entre a ação e o gasto governamental, tratando-se, à época, de iniciar a tarefa de conceber os planos e atrelá-los a um plano orçamentário.

As novas orientações propostas a partir do PPA 2000-2003 conferiram especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenavam que cada programa fosse dotado do modelo de gerenciamento proposto. As alterações da programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa passaram a ser condicionadas à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, com indicação do grau de alcance das metas fixadas. Desta forma, o processo de gestão passaria a ser orientado pela avaliação de eficiência e eficácia, sendo as metas físicas o parâmetro próprio da

4. Embora o PPA 1996-1999 tenha sido a primeira experiência (piloto) de estruturação do plano na linha de orçamento por resultados, não se observa menção formal específica quanto a um modelo de gestão para o referido PPA.

5. De 1987 a 2004, Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), posteriormente, Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Em 7 de maio de 2009, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) – depois Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) –, lançou o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para cadastro de programas e ações. De 2009 em diante, o SIDOR e o SIGPLAN foram substituídos pelo SIOP (Araujo da Silva, 2019).

lógica de uma administração pública orientada a resultados (Garcia, 2015; Couto e Cardoso Junior, 2020). A gestão estratégica do PPA torna-se, assim, mais complexa.

Ainda como resultado da proposta concebida e instituída em 1998, o PPA 2000-2003 inovou também ao prescrever um modelo de gestão que incluía a gestão de prioridades de governo, sendo delineado pela proposição: i) do papel de gerente de programa; ii) da definição de unidade responsável; iii) da gestão de restrições e avaliação do desempenho físico-financeiro como forma de monitorar e avaliar resultados; e iv) da avaliação do grau de satisfação da sociedade em relação a produtos e serviços oferecidos pelo governo federal. Tudo isso demandava o monitoramento com controle de prazos e custos por meio de sistema de informações gerenciais, também previsto como proposição (Garcia, 2015).

Essa noção de gestão de prioridades se consolida a partir do PPA 2004-2007 com a definição do termo programa prioritário em glossário, com continuidade de seu uso nos demais PPAs[6] até o momento atual. Contudo, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 desloca, no PPA subsequente, a função de gestão de prioridades para a Casa Civil, o que leva a um esvaziamento de papeis dos atores envolvidos no modelo de gestão do PPA 2008-2011, em favor de uma maior concentração de esforços na gestão de programas componentes do PAC (Couto e Cardoso Junior, 2020).

Na busca por integrar os elementos da complexidade, neste caso materializada pelas transformações na avaliação e gestão de prioridades dos planos mencionados, faz-se necessário lidar com as racionalidades política, administrativa e gerencial, dado que a gestão estratégica no setor público, orientada a resultados, se desenvolve em cenário de diversidade de *stakeholders* e determinada por três tipos de poder: o poder de escolha, o poder da lei e o poder de modos e meios (Mazouz e Rousseau, 2016).

Na mesma direção, Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016) informam que a efetividade da gestão estratégica pública se dá por três sistemas: o de constituição da agenda, o chamado *menu* de decisões; o de cobrança e prestação de contas, que torna efetiva a responsabilidade sobre compromissos de entregas – elemento destacado por Matus (2007) como essencial à efetividade dos planos, conforme ressaltado anteriormente – e que trata de constituir processos de trabalho com base na responsabilidade; e, por fim, o sistema de gestão operacional, em que a ação está sujeita a diretrizes, mas com espaço para a criatividade, a iniciativa e a inovação. Estão também inclusos como mecanismos de suporte para a efetividade os sistemas como os de gestão de crises e de comunicação governamental. Os autores destacam ser fundamental identificar e disponibilizar os meios indispensáveis para a ação e os diversos recursos necessários, tais como poder político, conhecimento, capacidades organizativas, equipamentos e tecnologia e, também, mas nem sempre, recursos econômico-financeiros.

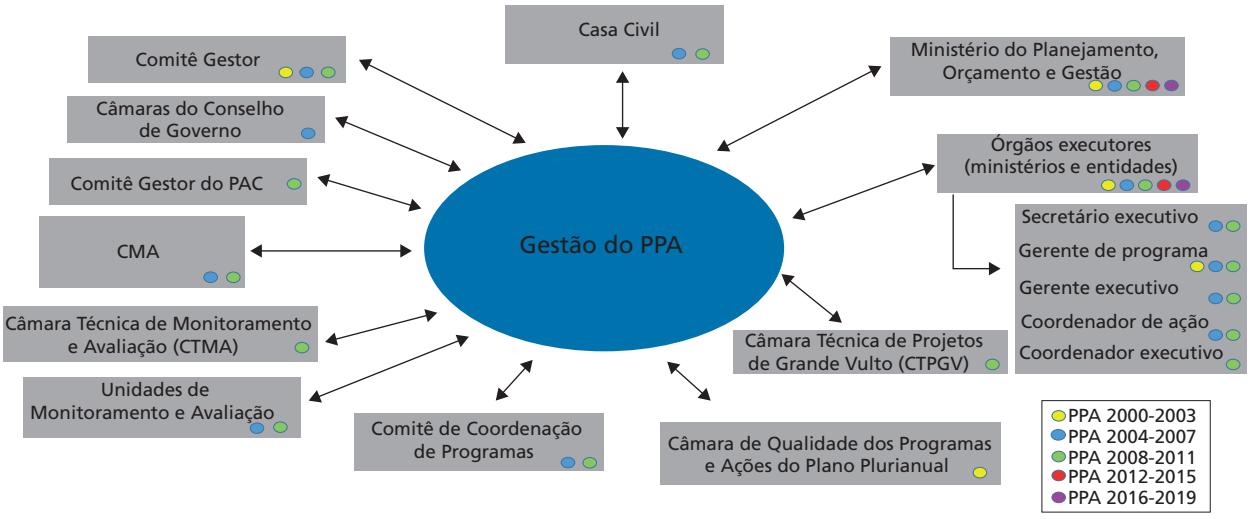
Com tais referências sobre os elementos essenciais ao processo de gestão estratégica em mente, a análise aqui concentra-se na discussão dos determinantes institucionais de implementação do plano, mais especificamente de seu modelo de gestão. Assim, a variável em destaque na análise trata dos atores institucionais presentes nos modelos de gestão dos planos, levando em consideração: i) a estrutura administrativa de coordenação e de gerenciamento estratégico do PPA delineada por essas institucionalidades; ii) as condições de adaptação dos planos e espaços para criatividade e inovação; e iii) a atividade de monitoramento que informa a tomada de decisão nesse processo de gerenciamento.

6. Foi observada a publicação de decretos com indicação de programas prioritários ou ações prioritárias, a exemplo do Decreto nº 5.248, de 20 de outubro de 2004.

3 DETERMINANTES INSTITUCIONAIS DA GESTÃO DOS PPAs DO GOVERNO FEDERAL

Em razão das sucessivas leis e decretos que estabeleceram os PPAs e seus modelos de gestão, ao longo do tempo o modelo de gestão do PPA torna-se uma complexa teia de atores com sobreposição de funções, em especial as de avaliação e monitoramento de aspectos do plano. Nestes modelos, os principais atores são: a Casa Civil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as Câmaras do Conselho de Governo, o Comitê Gestor, a Câmara de Qualidade dos Programas e Ações do Plano Plurianual, a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), os órgão executores (incluindo secretários, gerentes e coordenadores executivos e gerentes e coordenadores de ações) e as Unidades de Monitoramento e Avaliação (figura 1).

FIGURA 1
Atores institucionais da estrutura de gestão do PPA



Elaboração da autora.
Obs.: As informações fornecidas baseiam-se em pesquisa documental em *sites* oficiais do governo.

Conforme ilustrado na figura 1, a complexidade do modelo de gestão do PPA é caracterizada por um processo incremental, uma vez que novos conjuntos de atores e regras foram continuamente sendo agregados a esse processo. Como será esclarecido mais à frente, contudo, houve também períodos de redução dos atores institucionais.

A partir das definições contidas no Decreto nº 2.829, de 1998, que trata de modelo de gerenciamento para o PPA 2000-2003, observa-se um esforço no sentido de definir atores e estruturas do gerenciamento. Destaca-se que os gerentes de programas são mencionados nesse decreto, já os coordenadores de ações são mencionados a partir do Decreto nº 5.233, de 2004 (quadro 1). É a partir deste último que ambos passam a vincular-se diretamente às unidades administrativas responsáveis pelos programas e ações, em uma estrutura administrativa paralela à estrutura organizacional delineada por ministérios e suas unidades (Garcia, 2015). Ao mesmo tempo, foi criado o então Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), coordenado pela CMA, e composto por Unidades de Monitoramento e Avaliação.

QUADRO 1
Trajetória dos atores institucionais dos modelos de gestão dos PPAs do governo federal

Atores institucionais	Especificação do decreto e PPA de referência					
	nº 2.829/1998 2000-2003	nº 4.052/2001[1] 2000-2003	nº 5.233/2004 2004-2007	nº 6.601/2008 2008-2011	nº 7.866/2012 2012-2015	nº 8.759/2016 2016-2019
Casa Civil	-	-	X	X	-	-
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	X	X	X	X	X	X
Câmaras do Conselho de Governo	-	-	X	-	-	-
Câmara de Qualidade dos Programas e Ações do Plano Plurianual	-	X	-	-	-	-
Comitê Gestor	X	-	X	X	-	-
Comitê Gestor do PAC	-	-	-	X	-	-
Comitê de Coordenação de Programas	-	-	X	X	-	-
CTMA	-	-	-	X	-	-
CTPGV	-	-	-	X	-	-
CMA	-	-	X	X	-	-
Unidade de Monitoramento e Avaliação	-	-	X	X	-	-
Órgãos executores	X	X	X	X	X[2]	X
Secretário executivo	-	-	X	X	-	-
Gerente de programa	X	-	X	X	-	-
Gerente executivo	-	-	X	X	-	-
Coordenador de ação	-	-	X	X	-	-
Coordenador executivo	-	-	-	X	-	-

Elaboração da autora.
Notas: [1] Documento complementar ao Decreto nº 2.829/1998.
[2] Definidos como órgãos responsáveis por objetivos.
Obs.: As informações fornecidas baseiam-se em pesquisa documental em *sites* oficiais do governo.

Em continuidade aos primeiros esforços de definições da gestão do PPA 2000-2003, o decreto que estabeleceu normas para a gestão do PPA 2004-2007 foi direcionado a constituir processos de trabalho com base na responsabilidade, e inseriu adicionalmente os papéis de gerentes executivos de programas e coordenadores executivos de ação, na direção do que Matus (2007) destacou como essencial à efetividade dos planos. Contudo, a complexidade resultante foi questionada quanto aos seus efeitos. É nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 que se observa listada maior variedade de atores institucionais, conforme respectivos decretos de gestão do plano (quadro 1).

A despeito dos esforços de aperfeiçoamento da gestão do PPA, ou talvez mesmo em razão da complexidade delineada pelas mudanças implementadas até 2007 e ampliadas no PPA 2008-2011, as transformações resultantes aparentemente não promoveram a visão de um instrumento realmente útil ao processo de entrega de bens e serviços à sociedade, ao contrário, conforme destacam Couto e Cardoso Junior (2020, p. 22), "o PPA pouco agregava aos processos de planejamento dos ministérios setoriais, sendo visto apenas como instrumento burocrático e de prestação de contas". Na mesma linha de pensamento, Cavalcante (2012) destaca resultados de implementação abaixo do esperado para os modelos de gestão dos PPAs de 2000 a 2007.

Para além disso, houve menções quanto à divergência significativa entre os gestores no que se refere à forma como se estrutura a gestão do PPA. Mais especificamente, houve divergência sobre

> uma suposta ou necessária arquitetura de governança sobre as etapas, as funções, as instituições, os processos e os instrumentos desse complexo circuito de atribuições governamentais que envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública (Cardoso Junior, 2011, p. 452).

Isso ensejou uma inflexão na proposta do modelo de gestão para o período 2012-2015, com uma simplificação drástica quanto aos tipos de atores institucionais envolvidos.

Essa noção de burocratização dos processos de monitoramento e avaliação se maximiza no PPA 2008-2011, não só por este reproduzir a estrutura do período 2004-2007 mas também porque foram instituídas duas novas câmaras técnicas, uma de monitoramento e avaliação e outra de projetos de grande vulto, ambas em apoio à CMA. Há visivelmente um maior foco na prestação de contas do que de fato em um espaço de gerência criativa, como propõe (Matus, 2007). Neste sentido, parece haver um desequilíbrio, sugerindo a razão da percepção de um modelo de gestão engessado, caracterizado como um processo burocrático de prestação de contas, ainda que seja um modelo concebido como orientado a resultados, como informa Cavalcante (2012).

Possivelmente em reação a essas percepções de engessamento, o Decreto nº 7.866/2012, ao se referir à gestão do PPA, no lugar de estabelecer um modelo de gestão para o plano, a exemplo dos três planos anteriores, limita-se a informar referências para o processo de gestão, entre elas:

- o aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes e a responsabilização compartilhada para realização dos objetivos e alcance das metas de cada programa temático;
- a consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas;
- a articulação e cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão;
- o fortalecimento do diálogo com os entes federados;
- a participação social na gestão do PPA; e
- o aprimoramento do controle público sobre o Estado.

Observado dessa forma, aparentemente, no PPA 2012-2015, houve um desmonte da estrutura de gestão anterior, sob a pretensão de soltar amarras em favor de uma maior flexibilidade de gestão, adequada às particularidades de cada programa. Ademais, sequer houve a publicação do manual de gestão do respectivo PPA, como já era a prática. Adicionalmente, os executores passaram a ser responsáveis por objetivos, sendo que cada programa era composto por vários objetivos.

Naquele momento, indicadores passaram a ser vinculados a programas temáticos, diferentemente das metas. De acordo com Couto e Cardoso Junior (2020, p. 23), "os indicadores prestavam-se a uma função de monitoramento do contexto da situação na qual o tema se inseria, e o plano tornou-se instrumento de comunicação e transparência", mas com perda de relevância no âmbito do planejamento, dada a ausência de um modelo de gestão claramente estruturado.

O PPA 2016-2019, por sua vez, ao seguir o modelo de gestão do PPA 2012-2015, se afasta de vez dos modelos anteriores, visto que o decreto nem mesmo menciona o aproveitamento de estruturas de monitoramento e avaliação preexistentes. No seu respectivo decreto, há apenas a menção

à atuação conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os órgãos executores na coordenação e monitoramento do PPA.

Nesse sentido, e tomando como referência a proposição de Matus (2007) sobre sistema de direção estratégica, que chame atenção tanto para as importâncias e os processos no que se refere à ação governamental, de modo técnico-político, quanto para as propostas centrais de decisão, o sistema de direção estratégica do PPA 2016-2019 parece se afastar de tal centralização observada sobretudo no PPA 2008-2011 com a gestão do PAC – isto aparentemente em favor de um arranjo que oferece mais flexibilidade do ponto de vista setorial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de mudanças no modelo de gestão dos PPAs do governo federal é marcada pelo incrementalismo durante a maior parte do período analisado, e momentos de inflexões são percebidos nas transições para o PPA 2000-2003 e o PPA 2012-2015. Tais inflexões são orientadas a, no primeiro caso, um modelo de gestão de contornos bastante definidos, com ênfase sobre o registro de informações, a definição de responsabilidades e a prestação de contas, e, no segundo caso, a uma maior flexibilização em certa medida com vistas à iniciativa, criatividade e inovação no âmbito setorial.

Nas características dessa trajetória é ainda perceptível tanto o crescente ganho de relevância dos PPAs quanto seu esvaziamento à medida que o número de atores institucionais envolvidos em sua gestão experimenta constante crescimento de 2000 a 2011 e drástica redução a partir de 2012, paralelamente à centralização e concentração de esforços na gestão do PAC. Tal cenário aparentemente sinaliza retrocesso, com a perda de espaço dos planos estratégicos, que perpassam distintos governos, para o modelo de plano constituído enquanto plataforma de governo. Ocorre o prenúncio da passagem da orientação por projeto de estado para a orientação por projeto de governo.

No que se refere a capacidades organizativas, alguns desafios à sua efetividade se fazem notar a partir da orientação dessas inflexões com implicações sobre a gestão da ação governamental. Se, de um lado, os modelos de gestão que mais se aproximam daqueles com estruturas administrativas paralelas e dedicadas, de contornos mais definidos e complexidade decorrente da maior variedade de atores impõem dificuldades de adaptabilidade à gestão governamental, de outro lado, os modelos de gestão mais descentralizados, com mais autonomia das unidades executoras e delineados pelas estruturas administrativas setoriais apresentam desafios à coesão das ações de monitoramento e avaliação e ao domínio de resultados.

Como apontamento para uma agenda de pesquisa futura, propõe-se o exame dos modelos de gestão do PPA em associação à análise do alcance dos resultados em cada uma de suas edições.

REFERÊNCIAS

ARAUJO DA SILVA, Felipe Cesar. **SIOP**: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Belém: ENAP, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3aRTA0m>.

CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. **Gestão e Planejamento**, v. 13, n. 2, 2012.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **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).

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner. **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 193-223, 2003.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In*: _____. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.

MAZOUZ, Bachir; ROUSSEAU, Anne. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 3, p. 411-417, 2016.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

SILVA, Noëlle da; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2453).

Triângulo de Governo e Disjuntivas Críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal[1,2]

José Flávio Albernaz Mundim[3]
José Celso Cardoso Junior[4]

1 INTRODUÇÃO

Uma preocupação com o planejamento de longo prazo retornou à agenda governamental recentemente, com a publicação do Decreto nº 9.203/2017 e o concomitante envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017. O decreto institui a política de governança na administração pública federal direta e indireta, e o PL acrescenta dispositivos que regulamentam o § 1º do art. 174 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual determina que "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, 1988).

Ambos os instrumentos normativos tiveram origem em uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse criada uma estrutura de governança no âmbito do governo federal. Um dos instrumentos previstos pelo PL nº 9.163/2017 para regulamentar o § 1º do art. 174 da CF/1988 seria a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com vigência de doze anos, a qual deveria orientar, juntamente com o Plano Plurianual da União (PPA) e as diretrizes das políticas nacionais, os planos nacionais, setoriais e regionais, com vigência de quatro anos.

Uma das instâncias criadas pelo Decreto nº 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), tem sido o local de deliberação sobre questões relacionadas ao planejamento do governo federal, incluindo diretrizes e temas para o PPA 2020-2023, critérios de seleção e priorização de projetos de investimento, entre outras. O CIG é composto por órgãos considerados de Núcleo de Governo (NdG): Casa Civil, Ministério da Economia e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

O exposto revela que tanto o TCU quanto o governo federal têm colocado o planejamento estratégico sob a égide da governança pública, e que o NdG se apresenta como o ator central nessa questão. As crises sanitária e econômica decorrentes do novo coronavírus, por sua vez, também vêm expor de forma mais contundente uma série de fragilidades históricas do Estado brasileiro, como: i) a necessidade de um NdG mais coeso e com alta capacidade de coordenação; ii) a carência de mecanismos eficientes de governança horizontal e multinível, capazes de criar sinergia entre os três Poderes da União, entes subnacionais e sociedade civil; iii) a ausência de um processo bem-definido para o estabelecimento de prioridades estratégicas do governo federal e o alinhamento dos planos setoriais

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art4
2. Este trabalho é uma versão resumida da dissertação de mestrado de Mundim (2020), ligeiramente modificada pelas contribuições de Cardoso Junior (2020).
3. Coordenador de apoio à Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Tribunal Superior do Trabalho.
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

às prioridades nacionais; e iv) a fragmentação e a incompletude das bases de dados governamentais para suporte às políticas públicas.

O momento, portanto, é bastante oportuno para que o tema do aperfeiçoamento do planejamento estratégico governamental entre na agenda – o que se investiga ao longo deste trabalho é como melhorias poderiam ser obtidas a partir do seu reposicionamento no NdG. Para tanto, é mister reconhecer que o Brasil não possui um sistema de planejamento estratégico governamental completamente funcional e que integre uma visão de longo prazo, uma estratégia para se alcançar essa visão, o PPA, planos setoriais e regionais, os orçamentos anuais da União e as estratégias institucionais dos ministérios. A Lei nº 10.180/2001, que criou o sistema de planejamento e orçamento federal, apesar de ter como seu primeiro objetivo "formular o planejamento estratégico nacional", não logrou produzir um plano estratégico amplo e direcionador de demais ações e planos de governo com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, conforme preconiza o art. 3º da CF/1988.[5]

Conforme argumentamos nas seções subsequentes, a formulação e a manutenção de uma visão de longo prazo, viabilizada e integrada aos demais instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário, por meio de um sistema de planejamento governamental robusto e coerente, é condição necessária, embora não suficiente, para que o Brasil alcance aqueles objetivos constitucionais. Ao final, tecemos considerações à guisa de recomendações gerais para o aperfeiçoamento do arranjo institucional do planejamento federal brasileiro.

2 MAPA DAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS DO PLANEJAMENTO FEDERAL BRASILEIRO

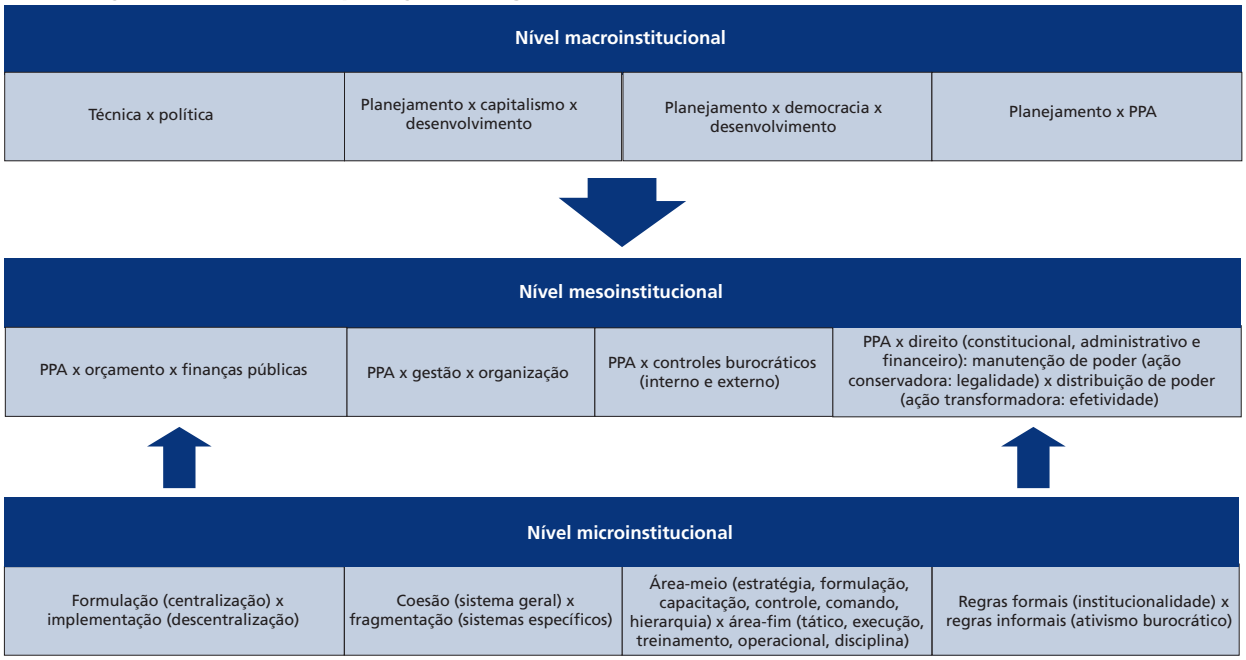
De acordo com essa abordagem, os problemas relativos ao planejamento federal podem ser agrupados em três níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional (figura 1). A delimitação aqui assumida pode ser expressa em termos do que Cardoso Junior e Santos (2018) denominam de "disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro". Por disjuntivas críticas, no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar profundamente de todas as disjuntivas tais quais elencadas. É possível, no entanto, ilustrar de modo agregado algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar de a ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, importa destacar que existem fluxos bidirecionais significativos, especialmente entre os níveis meso e microinstitucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. A figura, porém, ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA – condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

O nível macroinstitucional refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com: os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; o peso e o papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional; e a articulação entre democracia e desenvolvimento.

5. "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (Brasil, 1988).

FIGURA 1
Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Fonte: Cardoso Junior e Santos (2018).

O nível mesoinstitucional reúne, por sua vez, as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil estabelece com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro etc. Este é o nível de análise que será privilegiado neste texto.

Nesse nível, examinamos as interfaces do planejamento estratégico com as funções típicas do NdG que guardam relação direta com ele – coordenação intragovernamental, coordenação política, e monitoramento e avaliação – e com a gestão orçamentária. Parte-se da premissa de que, para alcançar a centralidade que sua relevância impõe, o planejamento estratégico precisa articular-se coerentemente com as demais funções transversais de governo, exercidas por órgãos e estruturas que dão suporte direto ao presidente da República. Igualmente imprescindível é a conexão entre planejamento e gestão orçamentária.

Por fim, no nível microinstitucional, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados. Todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Dessa forma, à luz do quadro 1, apresentado na seção 4, é possível dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública. Talvez por isso esse seja o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo os atores de médio escalão, ao posicionamento e à disputa em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: i) estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; ii) uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; iii) ênfase

nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; e iv) estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

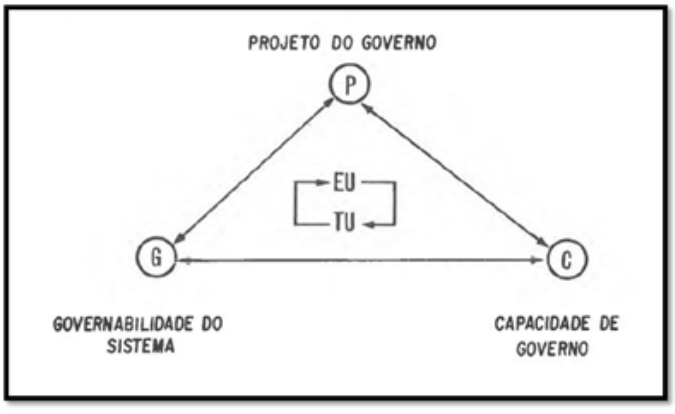
Para fechar o quadro analítico, é imprescindível que tais reflexões estejam situadas no plano teórico que articula as disjuntivas críticas, em nível mesoinstitucional, com o seu entorno estratégico e operativo. Para tanto, lançamos mão do constructo teórico presente na figura do *triângulo de governo* de Matus (1993), pois ela permite perscrutar a relevância política do arranjo institucional federal com o projeto de governo e com as dimensões da governabilidade e da governança (ou capacidade de governo) que lhe são subjacentes.

3 O TRIÂNGULO DE GOVERNO: PROJETO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Esse tipo de abordagem implica enxergar o planejamento como um processo tecnopolítico que vai muito além da aplicação de técnicas e modelos gerenciais, de um viés economicista e de simples discussões acerca de eficiência e eficácia. Trata-se de um ponto de vista que identifica o planejamento governamental com o próprio ato de governar. É o dirigente máximo, em última instância, o grande patrocinador do plano, sendo o plano entendido, segundo De Toni (2014), sob a inspiração de Matus (2007), como "uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado".

Assim, o conhecido triângulo de governo (Matus, 1993) está na origem dessa abordagem tecnopolítica do planejamento governamental. A figura 2, a seguir, apresenta as três variáveis básicas do ato de governar: o projeto de governo; a governabilidade do sistema; e a governança ou capacidade de governo.

FIGURA 2
Triângulo de governo



Fonte: Matus (1993).

As três variáveis do triângulo são inter-relacionadas. O projeto de governo (o plano, mencionado anteriormente) envolve um conjunto de ações que abrangem reformas políticas, a política econômica, políticas públicas específicas, reformas da gestão pública, entre outras, escolhidas para o alcance dos objetivos de governo, considerando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo.

A governabilidade do sistema depende da relação entre as variáveis que o governo controla e as que não controla. Ela diz respeito à possibilidade de agir e de atuar sobre os efeitos da ação – quanto maior a quantidade de variáveis sob controle, maior a governabilidade, e vice-versa. Trata-se de um sistema social em que os demais atores envolvidos no processo de governar (e planejar) exercem, cada um, o controle sobre determinadas variáveis, mas igualmente não sobre todas. E é nessa arena, onde interagem diferentes atores com diferentes interesses e níveis de poder, em que se processa, dinamicamente, a governabilidade do sistema. Portanto, a governabilidade depende do capital político dos dirigentes. Se, por um lado, ela condiciona a exequibilidade de determinado projeto de governo, este, por outro lado, a influencia na medida da ambição de seus objetivos: objetivos grandes são menos governáveis que os pequenos.

A capacidade de governo (ou governança) refere-se ao sistema de direção e planejamento, ou seja, à capacidade de determinar as ações a serem empreendidas e de executá-las. Abrange todos os meios e recursos necessários à realização do projeto de governo: competências das equipes e dirigentes, métodos e técnicas, sistemas de informação etc. Matus (1993) denomina esse conjunto de recursos de capital intelectual de equipes e dirigentes. Tal como expressa o seu triângulo de governo, o projeto de governo depende tanto do capital intelectual (capacidade de governo) quanto do capital político (governabilidade do sistema).

Nesse sentido, o que advogamos neste trabalho é que as variáveis do triângulo de governo – projeto do governo, governabilidade e capacidade de governo –, na ausência das quais não é possível ao planejamento estratégico federal lograr alcançar o patamar de relevância com vistas ao desenvolvimento do país, precisam ser estabelecidas a partir do NdG. O entorno do presidente da República é o lócus de onde devem brotar as diretrizes mais amplas para o alcance dos objetivos de governo, a coordenação transversal das ações setoriais que implementam os objetivos, o acompanhamento de tais ações e a prestação de contas pelos resultados.

Portanto, a pergunta central aqui – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o país? – foi desdobrada em perguntas sobre cada uma das variáveis do triângulo de governo de Matus (1993), para que fosse possível identificar as capacidades institucionais a serem mobilizadas com vistas ao fim almejado.[6]

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

De posse, portanto, do cruzamento das abordagens de Matus (1993) – triângulo de governo – e Cardoso Junior e Santos (2018) – disjuntivas críticas –, pôde-se construir inter-relações dinâmicas entre ambas, as quais identificam os principais problemas e qualificam os seus significados.

6. Procedemos a outro desdobramento analítico, de forma a tornar mais operacional o levantamento de informações, seja por análise documental, seja por entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado considerando-se as perguntas formuladas nos dois desdobramentos. Para a primeira categoria, *Projeto de Governo*, foram criadas duas subcategorias: Visão de Longo Prazo e Plano de Governo. Para a segunda, *Governabilidade*, as subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política. Finalmente, a terceira categoria, *Capacidades de Governo*, foi traduzida em Recursos Humanos e Organizacionais. Os dados de pesquisa foram obtidos por meio do exame de dispositivos constitucionais, legais e infralegais – CF/1988, leis, decretos, PLs, propostas de emenda constitucional –, atas de reunião, relatórios, notas técnicas, acórdãos, artigos especializados e entrevistas, realizadas entre outubro e dezembro de 2019, além da experiência profissional dos autores. Como método de pesquisa e análise, foram utilizadas as abordagens *de jure* funcional e *de facto* funcional para as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, complementadas pela compilação das recomendações de pesquisadores, técnicos especialistas, órgãos de controle e gestores. O método foi repetido para cada uma das categorias e subcategorias de análise.

O resumo desse cruzamento encontra-se no quadro 1. A maioria das disjuntivas críticas está posicionada nos níveis meso e microinstitucional. No nível macroinstitucional, foram identificadas três disjuntivas, todas do tipo tecnopolítico. Evidentemente, o número de disjuntivas encontradas não esgota o conjunto de disfuncionalidades que orbitam o planejamento federal; esse número é função do recorte adotado e das limitações desta pesquisa.

QUADRO 1
Resumo das disjuntivas críticas do planejamento estratégico federal

	Projeto de governo (a)	Governabilidade (b)	Capacidade de governo (c)
Nível macroinstitucional (1)	• D1(a)1 (técnico-política): esforço de formulação e institucionalização de uma VLP *versus* ausência de pactuação política para sua sustentabilidade. • D1(a)2 (técnico-política): primeira infância prioritária na mensagem presidencial *versus* ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e na LDO.	• D1(b)1 (técnico-política): agentes políticos preocupados com a entrega *versus* burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega.	-
Nível mesoinstitucional (2)	• D2(a)1: esforço de organização da cadeia lógica do planejamento *versus* proposta de extinção do PPA. • D2(a)2: implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico *versus* deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo. • D2(a)3: possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA *versus* requisitos de transparência e *accountability*.	• D2(b)1: planejamento *versus* finanças públicas *versus* orçamento. • D2(b)2: SPOF como *lócus* formal do planejamento federal *versus* decisões e processos fora do sistema. • D2(b)3: composição estreita do CIG *versus* abrangência de suas decisões. • D2(b)4: impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal *versus* JEO e CIG não integrados. • D2(b)5: institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas *versus* baixa governança orçamentária do NdG. • D2(b)6 (entre funções de NdG – consequência da disjuntiva técnico-política): esforço organizativo do planejamento estratégico *versus* ausência de coordenação política para o longo prazo.	• D2(c)1: esforço de organização da pirâmide do planejamento *versus* desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento.
Nível microinstitucional (3)	• D3(a)1: PPA como instrumento orientador do médio prazo *versus* modelo de gestão que transfere para as LOAs a definição das entregas. • D3(a)2: institucionalização da VLP *versus* indefinição das prioridades estratégicas.	• D3(b)1: ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 *versus* existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los. • D3(b)2: formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação *versus* baixa implementação.	• D3(c)1: fragmentação funcional – Seges responsável pela VLP *versus* Secap responsável pelo PPA. • D3(c)2: atuação *de jure versus* atuação *de facto* de órgãos e unidades com funções de planejamento: ■ SAE; ■ Seges *versus* Secap.

Elaboração dos autores.
Obs.: D – disjuntiva; VLP – visão de longo prazo; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOAs – Leis Orçamentárias Anuais; SPOF – Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; JEO – Junta de Execução Orçamentária; Seges – Secretaria de Gestão; Secap – Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria; SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Não temos a pretensão de apontar recomendações para todas as disjuntivas. Algumas das recomendações podem ter, em tese, o potencial de tratar mais de uma delas. Não há soluções certas ou erradas. Priorizamos o que supomos poder trazer maiores ganhos para o planejamento federal a partir das lacunas levantadas: cooperação entre os atores, convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* para um melhor aproveitamento das capacidades das estruturas existentes, integração das instâncias decisórias, comunicação entre as funções de NdG e definição do processo de gestão estratégica de governo. Qualquer solução que se proponha precisa ser tecnicamente consistente e politicamente legitimada. Há soluções que têm maior ou menor probabilidade de serem bem-sucedidas, a depender da robustez do seu desenho, da conjuntura política, do patrocínio do presidente da República e dos dirigentes do NdG, do jogo de forças entre os atores, do preparo e da aceitação da burocracia etc.

Vale relembrar que o que pretendemos é recolocar o planejamento federal na posição de principal direcionador das ações de governo e retomar a lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro.[7] Assim, entre os fatores relacionados, podemos afirmar que o mais fundamental é o patrocínio do presidente da República, sem o qual a reformulação de estruturas e processos corre o risco de esvaziamento, ou até de começar a ser implementada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho teve por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o país.

Se o plano é uma aposta, como dizia Carlos Matus, planejar o aperfeiçoamento do planejamento estratégico é também apostar. Não há respostas certas ou erradas *a priori*, mas aquelas com maior ou menor chance de sucesso, a depender da realidade político-institucional do momento e da capacidade de mobilização dos atores relevantes por parte dos empreendedores institucionais.

Os gargalos evidenciados, denominados disjuntivas críticas do planejamento federal, ocorrem em três níveis: micro, meso e macroinstitucional. Este trabalho tratou, sobretudo, de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucional. As disjuntivas microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, como as de orçamento, finanças, monitoramento e avaliação, e com outras funções do NdG.

As disjuntivas críticas mais relevantes encontradas dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, à ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto*, que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, à ausência de integração das instâncias decisórias, a falhas de comunicação entre funções do NdG e à indefinição do processo de gestão estratégica.

As recomendações para tratar essas disjuntivas envolvem, entre outras, propostas de parcerias entre os atores do NdG em processos específicos, a exemplo da coordenação institucional para o estabelecimento de prioridades de governo e o de coordenação política dos temas do planejamento federal; criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que hoje deliberam de forma apartada sobre questões de mútuo impacto, como CIG e JEO; e proposta de um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal. Tais recomendações não abarcam todas as disjuntivas encontradas, mas dão respostas de cunho tecnopolítico para algumas delas que provocam significativas disfuncionalidades nos processos do planejamento estratégico federal.

7. Lógica estabelecida pela reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967 e consolidada no Decreto nº 71.353/1972, que criou o Sistema de Planejamento Federal.

Espera-se que a implementação das propostas apresentadas possa trazer algum ganho para o planejamento estratégico federal. O seu aprimoramento, entretanto, é um esforço lento e gradual, realizado de forma cooperativa, tendo como diretriz o fortalecimento das instituições. Ainda está por ser construído um novo arranjo institucional para o planejamento estratégico federal com estruturas, processos e instâncias decisórias que viabilizem e integrem toda a cadeia do ciclo de planejamento e gestão:

- participação direta do presidente da República e do núcleo decisório do governo;
- processos de seleção, priorização e alinhamento de programas e projetos que organizem os níveis mais altos da coordenação governamental;
- monitoramento contínuo das prioridades de governo;
- avaliação sistemática das políticas públicas que permitam sua revisão quando necessário; e
- mecanismos de governança orçamentária e fiscal compatíveis com os processos de planejamento e avaliação.

O mundo pós-pandemia exigirá instituições fortes e planos consistentes para a recuperação da economia e a retomada do desenvolvimento nacional. Será necessário um sistema de planejamento estratégico orgânico e robusto, capaz de coordenar ações dentro do governo, com os demais Poderes, com os entes federativos e com a sociedade. Entende-se que o mercado, por si só, não será capaz de conduzir o país na direção da superação das desigualdades, que estarão ainda mais aprofundadas após a crise sanitária. É preciso fortalecer as instituições do Estado para criar a capacidade de implementar boas políticas públicas. Afinal, instituições importam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental para céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. 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.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Resumos**... Brasília: Consad, 2014.

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

_____. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1. p. 115-144.

MUNDIM, J. F. A. **Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.

A Modernização do Planejamento Governamental e a Governança Necessária para o Centro de Governo[1]

Jackson De Toni[2]

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 Administracion 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 coalização 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, *mas são baixas a conexão e a coerência entre a orientação* do núcleo de governo e os planos ministeriais.	O núcleo trabalha com ministérios e agências para definir prioridades e objetivos, *mas não pode garantir que todos os planos setoriais ou ministeriais estejam alinhados* 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 *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*.
(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 avaliação[5] (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 consequencias 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**: urvey 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.

Bloco II

PPA e Desenvolvimento Inclusivo[1]

Jorge Abrahão de Castro[2]

1 INTRODUÇÃO

A estratégia denominada desenvolvimento inclusivo, contida no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, dava sequência a estratégia dos três planos anteriores e reforçava a centralidade da dimensão social do Estado, além de chamar a atenção para o papel da educação. O PPA 2004-2007, o primeiro plano a explicitar essa estratégia inclusiva de desenvolvimento, tomava como base o fortalecimento do mercado interno mediante a conformação de um mercado de massas apoiado em aumentos reais do salário mínimo, políticas de transferência de renda e redução das desigualdades, associados com o controle da inflação. O PPA 2008-2011, apesar do contexto marcado pela eclosão da crise financeira global, deu sequência a esta estratégia ao reforçar o fortalecimento do mercado interno e a aceleração dos investimentos em infraestrutura econômica e social. O PPA 2012-2015 procurou seguir na mesma direção, com destaque para o Brasil Sem Miséria, que pretendia promover a erradicação da pobreza extrema no Brasil e possibilitar a inclusão social e os investimentos em infraestrutura e habitação.

Este artigo procura apresentar e discutir alguns conceitos e relações teóricas que embasaram a opção estratégica dos quatro planos mencionados, em geral denominada desenvolvimento inclusivo, que tinha como elemento principal a centralidade da dimensão social para a ação do Estado.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

Para melhor entendimento do papel estratégico de algumas políticas públicas na promoção de um determinado tipo de desenvolvimento, é importante situar alguns conceitos utilizados. Por exemplo, as políticas públicas foram percebidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com o objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se em transferências de recursos financeiros e na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público.

Esse conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Qualquer que seja a escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados; e nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade é importante haver planejamento, transparência e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art6

2. Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Foi diretor na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Foi norteadora a ideia de que o processo de desenvolvimento do país, como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades, abrange muito mais que o campo de reflexão da economia, incluindo também elementos relativos à análise das relações sociais, das instituições e das dinâmicas ambientais e territoriais. A partir desta perspectiva o desenvolvimento pôde ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades econômicas, sociais e políticas históricas de cada país.

Dada essa perspectiva, outro elemento ordenador da estratégia da ação estatal foi a compreensão da dimensão social, que tinha nas políticas sociais o eixo principal, sendo composta por um conjunto de *políticas setoriais* que buscam realizar dois objetivos conjuntos: i) *proteção social*, que se refere, principalmente, às situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos que independem da vontade individual, como o desemprego involuntário; a vulnerabilidade, em virtude do ciclo de vida do ser humano, como são os casos da infância e dos idosos; e as situações de risco, como em caso de acidentes. As políticas públicas envolvidas neste objetivo compreendem aquelas destinadas à previdência social pública, à saúde pública e à assistência social; e ii) *promoção social*, que se refere aos instrumentos que pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. As políticas envolvidas neste objetivo compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e o desenvolvimento do cidadão – casos da educação, do acesso à cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e a regulação do mercado de trabalho – até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à agricultura familiar, à habitação e à mobilidade urbana. Havia também as *políticas transversais*, que podiam ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas para crianças, adolescentes, jovens e idosos, além daquelas voltadas às pessoas com deficiência, LGBT e populações de rua.

Em outra perspectiva analítica que facilita a compreensão das entregas sociais – renda, bens e serviços – à população, percebem-se três tipos de ações do Estado: i) garantia de renda; ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e iii) regulação estatal. A atividade do Estado de garantia de renda ocorre principalmente na modalidade transferências monetárias – aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e auxílio monetário a famílias vulneráveis –, que consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado segundo suas preferências, sem restrições ou determinações políticas. Existem também ações de garantia de renda não monetárias, que buscam ofertar condições a indivíduos e grupos para que possam gerar sua própria renda.

Essas políticas ampliaram de forma expressiva a importância relativa das transferências monetárias das políticas sociais na composição da renda das famílias, em situações de risco ou vulnerabilidade. Nesse sentido, embora as rendas do trabalho continuem majoritárias, o sistema de garantia de renda do Estado permite compensar as perdas de rendimento recompondo a renda familiar.

Outra atividade é a garantia da oferta de bens e serviços sociais, que pode se dar de duas formas: produção – implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços (exemplo: educação pública e saúde); e provisão de bens e serviços – implica, por parte do

Estado, destinar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade que podem ser atendidos pela produção privada.

Na regulação estatal, o foco reside na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos privados e públicos. As políticas de regulação ganham importância crescente quanto mais o setor privado se insere na provisão de bens e serviços de importância social. As duas primeiras atividades ocorrem principalmente mediante gastos públicos pelo aparato do Estado e a última envolve poucos gastos e mais recursos de poder para regular o comportamento dos agentes econômicos.

3 DIMENSÃO SOCIAL DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS QUATRO PPAs DO PERÍODO 2004-2019

Tendo em vista a delimitação da dimensão social e o *mix* possível de entregas sociais, a estratégia do desenvolvimento inclusivo, observada nos últimos PPAs, tinha como disjuntiva que a priorização e a ampliação da abrangência das políticas públicas sociais levariam a expandir e materializar direitos, mas também viabilizariam a incorporação ao mercado de milhões de pessoas, mediante, por exemplo, as transferências de renda e a oferta de bens e serviços públicos, o que aumentaria o bem-estar e a maior justiça social e dinamizaria a economia. Além disso, em sua atribuição reguladora, a ação do Estado poderia atuar para a redução das desigualdades no interior do mercado de trabalho via elevação do salário mínimo, o que ampliaria a renda disponível e o acesso a bens e serviços sociais, também reforçando o bem-estar e a justiça social. Estes movimentos se retroalimentariam, possibilitando a redução das desigualdades sociais e regionais, o que, além de ser justificável, geraria como subproduto a ampliação do mercado interno.

Outro importante elemento justificador da opção estratégia era a forma esperada de que a inclusão social influenciaria a dimensão econômica, principalmente em três fatores: i) na expansão e na manutenção do consumo das famílias; ii) na articulação e na promoção da agricultura familiar; e iii) na promoção da infraestrutura social. No primeiro fator de influência, que é o consumo das famílias, esperava-se que as políticas sociais pudessem ampliar o poder de compra da população por meio do aumento real do salário mínimo, programas de geração de emprego e renda, programas de transferência de renda e políticas creditícias voltadas à população. É imenso o contingente populacional carente de bens e serviços, que com o acesso à renda teria várias possibilidades de consumo, gerando uma contínua demanda interna. Para esse processo ser exitoso, é preciso que os produtores nacionais, especialmente na indústria, sejam capazes de atender ao acréscimo de demanda decorrente do processo de inclusão social, evitando o risco de a produção estimulada pelo consumo ser feita no exterior, provocando vazamento de renda com impacto não desprezível nas contas externas.

Em relação ao segundo fator de influência, o desafio maior da política pública seria agregar valor à agricultura familiar, que é responsável por cerca de um terço do valor da produção agrícola, sobretudo pela produção de um grande número de alimentos da cesta básica, garantindo a segurança alimentar da população e gerando emprego e renda no meio rural. Esse processo de fortalecimento da agricultura familiar é indissociável das políticas públicas, em especial a expansão do crédito rural para o pequeno e médio agricultor e a inovação e absorção de conhecimento científico e tecnológico na produção, produzido por instituições públicas de pesquisa. Seria importante que o aumento da produtividade ampliasse a produção em ritmo mais acelerado que a expansão da área plantada.

O terceiro fator de influência diz respeito à infraestrutura social, como condição necessária para ampliar a oferta de bens e serviços à população. Isso envolveria as políticas voltadas para manutenção, construção e equipamentos das infraestruturas dos sistemas de saúde e educação pública, bem como as políticas para enfrentar o *deficit* habitacional mediante a provisão de habitação e as políticas para acesso a bens e serviços de saneamento básico essenciais aos indivíduos; e ainda políticas para mobilidade urbana, acessível e sustentável, que promova inclusão social e a redução das desigualdades por meio de um acesso mais igualitário aos serviços básicos e à cidade em geral.

A ampliação dos investimentos em infraestrutura social era vista como central para a consolidação de um mercado interno, uma vez que tais investimentos podem promover a desconcentração territorial do crescimento econômico e da geração de empregos formais, além de gerar muitos empregos diretos, especialmente na cadeia produtiva da construção civil. Seus efeitos multiplicadores favoreceriam a geração de postos de trabalho nos demais ramos de atividades da economia.

Além desses fatores, as compras e aquisições de bens e serviços necessários à efetivação dos objetivos das políticas sociais poderiam funcionar como propulsores de encadeamentos produtivos locais e territoriais, mediante política de conteúdo local, com cláusulas com valores mínimos que maximizariam a participação de setores micro e médio da indústria local em bases competitivas e sustentáveis. Outro exemplo de articulação entre a dimensão social e a econômica poderia ser as políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento do complexo industrial da saúde, que representa uma articulação de segmentos produtivos industriais e de serviços, para garantir acesso a medicamentos e produtos de saúde à população.

A dimensão social, portanto, afetaria a demanda agregada diretamente quando os gastos com investimentos em infraestrutura social, transferências de renda e prestação de bens e serviços permitissem a manutenção/alteração da distribuição pessoal e funcional da renda, com consequências para o respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos sociais. Em sociedades heterogêneas, a expectativa era que quanto mais amplas fossem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, visto que, para sua implementação, trazem consigo a necessidade de aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos.

Por sua vez, as políticas públicas sociais, principalmente em seu objetivo de ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva da população, poderiam se constituir em elementos determinantes para o progresso técnico e para o aumento da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o crescimento econômico, além de facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza. Ademais, também poderiam significar melhor distribuição de renda com queda da desigualdade, a depender, no caso, do resultado em termos de ampliação da renda do fator trabalho.

Portanto, o sucesso da opção estratégica de dar centralidade à dimensão social no processo de desenvolvimento aqui discutido brevemente dependeria também do tamanho e da qualidade das políticas públicas envolvidas. Isso porque a abrangência de benefícios, da cobertura e da qualidade dos bens e serviços ofertados à população e o alcance do investimento público em infraestrutura social conduzido pelo Estado tornam-se elementos centrais para se assegurar o direito social, para o

ritmo de expansão da atividade (crescimento econômico) e também para a qualidade dessa expansão (aumento da produtividade), balanceado pela preservação e uso sustentável do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BIANCARELLI, A. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo: RIEB, n. 58, jun. 2014.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, 2012.

_____. **O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma**. São Paulo: Brasil Debate, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br>.

_____. Congresso Nacional. **Subsídios para apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN nº 06/2015)**. Brasília, 2015a. (Nota Técnica, n. 10).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015**: ano-base 2015. Brasília, v. I, 2015c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br>.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, J. A.; HENRIQUES, W. Estado de bem-estar social: o que nos sugere a experiência internacional. *In*: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. **Brasil, Estado social contra a barbárie**. São Paulo: FPA, 2020.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. Políticas públicas e desenvolvimento. *In*: MADEIRA, L. M. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara[1,2]

Antonio Lassance[3]

1 UM DEFEITO DE FÁBRICA À ESPERA DE UM *RECALL*

Um espectro ronda desde sempre a administração pública: a dificuldade de se definir claramente o que é uma política pública e o que é um programa governamental. O problema é tão comum e crônico que praticamente passou a ser considerado parte da paisagem das políticas públicas. É uma espécie de defeito de fábrica à espera de um *recall*.

Ao longo dos últimos cinco anos, busquei entender esse problema na interação com centenas de dirigentes, gestores, analistas e assessores governamentais, das mais diferentes áreas e carreiras do serviço público. Fiz isso em uma série de entrevistas, como pesquisador; e em oficinas de trabalho e seminários de planejamento, na condição de assessor do Ipea ou de moderador (ou facilitador, como alguns preferem).

Em cursos diversos (análise de políticas públicas; avaliação de programas; planejamento estratégico; mapeamento de atores e rastreamento de agendas; governança e gestão), como professor ou orientador de servidoras e servidores no mestrado do Ipea ou na especialização da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), desenvolvi um experimento muito simples para aferir a facilidade ou dificuldade de cada participante em identificar e distinguir política de programa.

O exercício consistia, muito simplesmente, em pedir para que cada cursista escolhesse uma política ou um programa, a ser analisado ao longo do curso, e começasse dizendo a que problema de política pública o caso em questão se referia.

As escolhas começavam com dúvidas do tipo: "posso considerar o 'caso y' como uma política?" ou "o 'caso x' é política ou programa?".

O denominador comum era e ainda é, salvo raras exceções, receber respostas que embaralhavam políticas, programas e instrumentos de políticas públicas. O desacerto vinha de pessoas das mais diversas trajetórias – veteranas ou novatas no serviço público; do quadro ou comissionadas – algumas já tendo passado por secretarias executivas, secretarias de área, presidências, diretorias, chefias ou assessorias de estatais e autarquias.

Algumas opções aventavam políticas que sequer estavam institucionalizadas; não existiam, a não ser como abstrações que brotavam de uma necessidade sentida por quem respondia, como personagens à procura de um enredo. "Mas essa política existe?", perguntava o professor para validar

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7

2. A escrita deste artigo segue a diretriz de garantir o direito de acesso à informação em formatos abertos, de melhor acessibilidade e em linguagem de fácil compreensão. Essa diretriz está prevista tanto na Lei de Acesso à Informação (art. 5º da Lei nº 12.527/ 2011) quanto nos princípios dos movimentos de ciência aberta (*open science*) e pela linguagem clara (*plain language*). Agradeço à Anna Paula Feminella, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), pelas orientações dadas neste sentido.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

ou não o caso. "Ainda não". "Não existe, mas deveria existir!". "Este é o problema: existe, mas ninguém percebe desse jeito" – eram algumas das respostas curiosas e angustiadas.

Ao longo do desenvolvimento dos exercícios, percebeu-se que as pessoas foram ensinadas a conviver com a babel, a não prestar muita atenção nisso e a reproduzi-la continuamente.

Por exemplo, uma das "definições" mais antigas e famosas do que é uma política, na verdade, é um não conceito, uma indefinição. Em seu jogo de palavras que dizia tudo sem esclarecer absolutamente nada, Dye (1972, p. 2) cravava que política pública é "tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer".

Não importou muito a confissão de Dye (1972, p. 13) de que seu livro "desencorajava discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública" que fosse mais precisa e que políticas e programas poderiam ser tratados como sinônimos, com diferenças meramente de escala. Até hoje, muitos dos manuais que "explicam" o que são políticas não só reprisam o conceito de Thomas Dye como o consideram um dos melhores, mais simples e direto entre todos (Howlett e Cashore, 2014; Cairney, 2012).

No entanto, a baixa assertividade para delimitar as distinções e costurar a relação entre políticas e programas, de modo estruturado e melhor aparelhado, vai além do problema conceitual. É comum que muitas políticas e programas governamentais surjam como descrito pela "teoria da lata de lixo" (*garbage can theory*) (Cohen, March e Olsen, 1972), ou seja, soluções em busca de um problema, e não problemas que orientem a construção de soluções.

A lata de lixo tornou-se *mainstream* não exatamente com essa embalagem pouco convidativa, mas sob o eufemismo das "boas práticas". Elas são produtos de prateleira que trazem consigo alguns problemas típicos.

O primeiro deles é que soluções baseadas em supostas boas práticas são opções assumidas por dirigentes e gestores com um grave viés de seleção. Experiências que tiveram bons resultados em um estado ou município não necessariamente servem a outro, se os problemas e as variáveis de contexto forem muito diferentes. Quando herdadas de modelos internacionais, as diferenças socioeconômicas e político-institucionais são abissais. A começar, a capacidade de financiamento dessas soluções no longo prazo é muito diferente.

Apesar de as boas práticas serem exemplos muito ricos e inspiradores, um traço usual à maioria delas é sua falta de sistematização. Muitos dos seus registros são focados nas realizações, e não no processo de formulação, desenho, planejamento e implementação da política. Essas realizações ganham fama baseadas em notícias, relatos fragmentados e na troca de experiências *in loco*.

Boas práticas são mais pacotes de novidades, às vezes prototipadas, do que programas devidamente testados e avaliados. São respostas parciais que estão longe de serem soluções integradas que incidam sobre o problema central da política.

Para incorporar as novidades, a saída usual costuma ser a de se criar mais estruturas de governança e gestão e de se demandar mais orçamento para, assim, abrir o leque de ofertas ou contratar mais produtos de prateleira.

As ofertas de prateleira vão se acumulando e estimulam sobreposições, contradições e uma pulverização tão grande das supostas soluções que tornam os programas muito mais fragmentados

do que já eram. Pior, criam um cipoal de projetos e atividades desconectados dos problemas centrais, o que significa dizer desplugados das políticas.

A imagem da colcha de retalhos é recorrente nos relatos tanto de quem formula políticas quanto de quem implementa programas. Ambos reputam a isso elevados custos de coordenação, dubiedades, ambiguidades e entrechoque de estruturas, seja entre órgãos diferentes ou dentro de unidades de um mesmo órgão.

Ao fim, a solução se transforma em parte do problema e a babel agora reverbera por um labirinto de programas, unidades gestoras, normativos, urgências mal acolhidas e frustrações.

2 COMO SAIR DO IMPASSE?

A opção mais adequada para superar tal situação seria, conforme a recomendação essencial de Carol Weiss (até hoje, considerada a maior referência em avaliação de políticas e programas), "a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia" (Weiss, 1998, p. 3). Tão simples quanto isso. Esse lastro é necessário para induzir políticas baseadas em evidências, sustentadas em teoria, aderentes a critérios transparentes e que façam algum sentido.

A questão é um pouco mais complexa quando se constata que alternativas mais consistentes exigem de desenvolvedores de políticas públicas (*policymakers*) alguma desenvoltura para tratar o assunto de modo mais estruturado e melhor aparelhado, em seu ferramental teórico, metodológico e técnico.

Uma burocracia qualificada em análise *ex ante* e desenho de políticas, atenta aos princípios de equidade, transparência, responsividade e amparada também por uma relação mais afinada com os órgãos de controle (quando alinhados e qualificados nessa mesma direção), favoreceria uma racionalidade que servisse como uma espécie de contrapeso republicano, com algum poder de resistência ao círculo vicioso das soluções de prateleira encomendadas e vendidas como elixires.

Ainda mais desafiador é tornar a relação entre políticos e burocratas também mais assertiva. O dilema weberiano secular (Weber, 1999) entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, repaginado como a relação entre um governo de estranhos (Heclo, 1977; Carpenter, 2020), permanece intacto e importante (Maranto, 2005). Enquanto políticos são guardiões da convicção, burocratas são guardiões da responsabilidade. Vivem mundos distintos, com gramáticas, temporalidades e urgências clivadas.

Como superar esse impasse? Com referenciais bem fundamentados e mais amigáveis à formulação e à construção de políticas e programas; usando o planejamento como processo de diálogo, pactuação e transparência das organizações (e não mera programação burocrática); direcionando políticas e programas mais claramente ao público – há políticas e programas que até hoje imaginam que suas entregas se referem a coisas, e não a pessoas; propondo metas e ciclos de maturação bem definidos.

Esses são requisitos que poderiam interessar a políticos, burocratas e, certamente, ao público. De quebra, poderiam evidenciar quem não se interessa ou não resiste a tais avanços.

3 O QUE É UMA POLÍTICA E UM PROGRAMA? A TEORIA RESPONDE

Teoria, qualquer que seja ela, é uma explicação acerca do comportamento de um problema. Além de explicar o passado, uma teoria supõe uma expectativa de resultados factíveis de serem antecipados caso as circunstâncias de ocorrência se repitam.

Teoria é essencial para encontrar uma explicação sobre problemas de políticas públicas. Mais ainda para se encontrar soluções mais bem ajustadas. Essa possibilidade só ocorre, de modo efetivo, nos programas e, mais exatamente, em ações e projetos – portanto, no âmbito da gestão.

Supõe-se que, sob determinadas circunstâncias e mediante um sequenciamento lógico de insumos e processos, seja possível estimar metas de produtos, resultados e impactos que viabilizem os objetivos da política, fechando um longo ciclo que começa na estratégia e termina com os impactos de longo prazo. A isso se chama teoria do programa.

A gênese dessa abordagem se vale de teorias, metodologias e técnicas aprimoradas em um longo processo de aprendizado que remonta, entre outras, à teoria de sistemas (Easton, 1953), aos acúmulos da comunidade de avaliação (Vedung, 1997; Weiss, 1998), ao planejamento estratégico orientado por objetivos (Ziel-Orientierte Projekt Planung – ZOPP), ao planejamento estratégico situacional (Matus, 2007) e ao uso de modelos lógicos (Cassiolato e Gueresi, 2015; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015).

Daí em diante, usar teorias para o desenho de programas tornou-se uma abordagem consolidada entre a comunidade de especialistas em avaliação (Weiss, 1998; Vedung, 1997; Cassiolato e Gueresi, 2015; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015; Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2015; Ipea, 2018).

Como qualquer outro tipo de teoria, supõe-se que uma teoria do programa tenha como base uma formulação e um método de análise fundamentados por evidências submetidas ao escrutínio público, com o amparo de uma comunidade de especialistas dentro e fora dos governos.

Ao se usar tal referência, aproveita-se da *expertise* desenvolvida nas mais diversas áreas de análise de políticas públicas. Mais importante, assume-se o compromisso de que políticas e programas nasçam desenhados com transparência e sejam monitorados e avaliados regularmente (Garcia, 2015; Cardoso Junior, 2015).

Apesar da origem e uso comum a campos distintos, um dos desafios é romper o divórcio entre os campos de análise *ex ante* de políticas públicas, avaliação *ex post* e planejamento estratégico, comum entre analistas, salvo em equipes multidisciplinares que atuam conjuntamente (como ocorre com o Ipea).[4]

A base desse desenho é a identificação precisa de um problema central de política pública e dos problemas que são suas causas raízes. Embora essa constatação seja relativamente trivial, fazê-lo não é algo simples. A integração de abordagens é crucial.

A dificuldade em identificar um problema central e o público diretamente associado a ele é a peça-chave do "defeito de fábrica" das políticas e programas. Quando essa definição elementar é negligenciada, o amadorismo ou as soluções de prateleira apresentam-se como maus substitutos.

A base da definição de um problema central é a explicação de sua lógica e a estilização de suas causas e consequências. Um problema central é gerado por causas raízes que lhe são, obviamente, anteriores, e revela consequências que não existiriam caso esse não fosse, de fato, um problema central.

4. Um dos exemplos dessa perspectiva de integração de abordagens está em trabalhos realizados pelos pesquisadores Martha Cassiolato e Ronaldo Garcia, do Ipea. Esses trabalhos foram aplicados a vários órgãos governamentais ao longo de décadas. Alguns dos resultados desses estudos, realizados com pesquisadores com os quais Cassiolato e Garcia se reuniram e compartilharam seu aprendizado, são citados ao longo deste artigo.

Conforme lembrava Carlos Matus, a definição de um problema central e a explicação de suas causas não são mero diagnóstico (Matus, 2007; 1993). É um exercício lógico que revela não apenas características (uma lista), mas também o encadeamento do problema.

Uma política pública nasce justamente a partir do confronto entre a lógica de um problema decifrado e o propósito deliberado de um ator do planejamento que tenha capacidade e autoridade para agir sobre esse problema (Matus, 1989).

As definições estratégicas elegem problemas e fazem escolhas ("apostas") de tratamento sobre um conjunto hierarquizado de problemas (Matus, 2007; De Toni, Salerno e Bertini, 2008). Ao ser atacado nesses pontos críticos, o problema central sofrerá alterações, sendo mitigado ou superado em suas consequências mais danosas. Isso caso a teoria do programa esteja correta.

4 ENFIM, UM CONCEITO FUNDAMENTADO TEORICAMENTE

Com tal aparato teórico-metodológico, é possível construir uma distinção mais clara entre políticas e programas.

Política pode então ser conceituada como

> uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central).

Dizer que a solução é institucionalizada é mais exato que dizer que a política é algo que um governo faz ou deixa de fazer. A política se estabelece antes do fazer; ela antecede a ação. A política nasce como regra, como concepção que define um curso para a ação. A institucionalização é um conceito essencial à definição de política também porque esse processo perpassa outros Poderes. Afinal, institucionalizar regras de política requer (em democracias, obviamente) a aprovação legislativa e aquiescência judiciária quanto à sua legalidade.

Definidas a partir de uma estratégia, isto é, pela escolha de problemas cruciais a serem atacados simultaneamente ou conforme uma hierarquia, as políticas são implementadas por meio de programas.

Programa é, precisamente,

> a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.

A necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de que há causas que correm em raias próprias e precisam ser trabalhadas em paralelo. Problemas de políticas públicas são, em geral, complexos e multicausais. Dificilmente são resolvidos de forma serial.[5]

Não existem políticas sem programas, e vice-versa, mas perceber a relação que vários programas têm com um mesmo problema central é a chave para desenhar políticas integradas. Elas só podem ser integradas se o forem por seus programas.

5. A analogia entre circuitos seriais e paralelos em políticas públicas remonta a Simon e Newell (1971).

A política é o ambiente macro da solução, em que se deveria ter uma visão mais ampla mirando a efetividade (os impactos). Por isso as políticas são soluções cuja maturação demanda continuidade no longo prazo, visto que nascem associadas a um macroproblema considerado como central.

Os programas são o ambiente micro, ou seja, são o espaço de detalhamento no qual se consegue, com maior refinamento, focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.

Metas significam expectativas de mudança de indicadores com entregas almejadas, em seus devidos prazos, de produtos (curto prazo), resultados (médio prazo) e impactos (longo prazo). Mais uma vez, é a teoria do programa que também preside a escolha de indicadores e metas.

São os programas que tornam o problema central da política melhor "manuseável". Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes menores. Mas o que se espera de uma política abrangente e, ao mesmo tempo, coerente, eficiente e efetiva é que essas frentes, que agem em paralelo, possam adiante produzir resultados sinérgicos, integrados.

5 UM CRITÉRIO BÁSICO À ANÁLISE *EX ANTE*

A falha em distinguir políticas e programas gera toda uma espiral de consequências. É o primeiro de muitos problemas de políticas que já nascerão fragmentadas e inconsistentes e de programas com objetivos nebulosos, redundantes, ineficientes e inefetivos.

Uma abordagem mais assertiva poderia conferir um novo sentido, por exemplo, aos planos plurianuais (PPAs), que poderiam ser basicamente os instrumentos de definição das políticas de governo (e não de ministérios), com objetivos multissetoriais de superação de macroproblemas e associados à Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), prevista para projetar-se em um horizonte de doze anos (três PPAs – 2020-2031).

Dessa maneira, políticas de redução da desigualdade, desenvolvimento regional, promoção social, geração de emprego e renda, proteção à criança e ao adolescente, integração sul-americana, entre outras que estão referenciadas como objetivos e princípios constitucionalizados da República, se tornariam objetivos comuns a todas as áreas e, preferencialmente, passíveis de ultrapassar mais de um governo, inscrevendo-se como objetivos do Estado brasileiro.

O uso de uma metodologia concatenada contribuiria para amarrar melhor a relação entre a EFD e o PPA para definir macroprioridades governamentais, superando uma das lacunas que têm sido apontadas no planejamento governamental (Couto e Cardoso Junior, 2018).

Os programas, por sua vez, seriam o produto por excelência dos ministérios. Eles variariam conforme as prioridades de cada governo, mas seu desenho deveria incluir e atualizar metas plurianuais relacionadas a objetivos macro, com a previsão de entregas intermediárias (quatro anos) capazes de aferir a execução e efetividade do PPA e a consistência da estratégia nacional de longo prazo.

Uma clareza maior da relação entre políticas e programas também ajudaria a sepultar o debate que opõe, equivocadamente, universalização e focalização. Não existe focalização de política (Lassance, 2020). A focalização é sempre uma escolha contingente e estratégica feita por programas na definição do público-alvo específico ou priorizável, diante de uma dificuldade de se atender a um público mais amplo, de imediato. Enquanto programas focalizam porque incidem sobre causas

distintas de um mesmo macroproblema, políticas reúnem esses públicos distintos (focalizados pelos programas) sob um guarda-chuva universalista.

Focalização feita em programa não desfaz o caráter universal de uma política, a exemplo do que se vê no Sistema Único de Saúde (SUS), na educação e na assistência social.

Outra dificuldade possível de ser superada ou pelo menos mitigada é a célebre indefinição entre o estratégico, o tático e o operacional. Em meio à ambiguidade, o estratégico foi a tal ponto banalizado que tornou-se quase inútil, até praticamente cair em desuso.

A rigor, seguindo uma teoria do programa, o estratégico está formulado no plano da política, portanto, diz respeito a um problema central. Os programas, embora decorram de uma decisão estratégica (é a estratégia que justifica a existência de um programa), são por excelência o espaço da tática, ou seja, da mobilização, do treinamento, do sequenciamento de processos e da programação orçamentária, do monitoramento e da avaliação de resultados.

O operacional, finalmente, ocorre no nível das ações e dos projetos, sendo por excelência a dimensão da gestão, que diz respeito ao uso de insumos, na forma de fluxos (processos) e orientados a otimizar resultados (Lassance, 2015, p. 41).

Adotar essas separatrizes lógicas aperfeiçoaria a governança e daria mais autonomia à gestão, além de deixar claras as esferas de responsabilização. A alta administração deveria dedicar-se exclusivamente a dar governabilidade à política e cuidar da governança, no que concerne às condições para que os programas possam ser criados e implementados, cobrando resultados. Essa seria a função de presidentes, ministros, governadores e prefeitos, responsáveis por garantir decisões que dependem do convencimento de outros atores de fora de sua organização, de outros governos e demais Poderes.

Dirigentes de secretarias cuidariam da governança de programas, sendo responsáveis por planejá-los, montá-los e comandá-los, atendendo a requisitos estratégicos, mas com a devida delegação e o compromisso de devolver resultados conforme o ciclo de maturação pactuado em cada programa. Por fim, seriam responsáveis por autarquias e empresas estatais que viabilizariam entregas de produtos e serviços.

A ausência de um pacto de delegação que respeite estritamente essas diferenças de papéis é uma lacuna que prejudica não apenas o aprimoramento do desenho de políticas e programas, mas também afeta toda a cadeia de governança, confunde e torna mais tensa a relação entre políticos e burocratas, introduz ineficiências e compromete a capacidade de que muito do que o serviço público oferece possa ser devida e criteriosamente avaliado.

Em suma, espera-se que a abordagem apresentada neste artigo se dissemine como critério básico à análise *ex ante,* sob o crivo dos pareceres de méritos a que todas as políticas devem se submeter, por força do Decreto nº 9.191/2017 (Brasil, 2017).

Mais que isso, espera-se que a análise contribua para que tais incongruências latentes se tornem gritantes e evitáveis aos olhos de desenvolvedores de políticas públicas – de dirigentes e formuladores a gestores e burocratas de nível de rua.

Falhas dessa natureza podem ser fácil e antecipadamente detectadas pela análise *ex ante*, antes mesmo que qualquer programa mal desenhado seja iniciado e passe a consumir recursos públicos e dedicação de tempo de seus servidores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 nov. 2017. Disponível em: <https://outline.com/b96KF8>. Acesso em: 19 set. 2020.

CAIRNEY, P. **Understanding public policy**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. *In*: _____. (Org). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. New Jersey: Princeton University Press, 2020.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 75-82, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_10.pdf>.

DE TONI, J.; SALERNO, G.; BERTINI, L. Uma abordagem estratégica no planejamento de grupos: o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP). *In*: JACQUES, M. da G. C. *et al.* (Org.). **Relações sociais e ética**. Rio de Janeiro: Ceps, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/6j3gx/pdf/jacques-9788599662892-15.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

EASTON, D. **The political system**: an inquiry into the State of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 333-376.

GARCIA, R. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 81-106.

HECLO, H. A **government of strangers**: executive politics in Washington. Washington: Brookings, 1977.

HOWLETT, M.; CASHORE, B. Conceptualizing public policy. *In*: ENGELI, I.; ALLISON, C. R. (Ed.). **Comparative policy studies**: conceptual and methodological challenges. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 17-33.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 8, p. 39-44, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160218_boletim_analisepolitico_08_cap6.pdf>.

_____. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Lassance-Recupera%C3%A7%C3%A3oOuReconstru%C3%A7%C3%A3oEcon%C3%B4mica_Setembro-2020.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

MARANTO, R. **Beyond a government of strangers**: how career executives and political appointees can turn conflict to cooperation. Lanhan: Lexington Books, 2005.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**. Recife: Litteris, 1989.

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

_____. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Editora Enap, 2007. v. 1.

NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. **Handbook of practical program evaluation**. 4th ed. New York: John Wiley & Sons, 2015.

SIMON, H. A.; NEWELL, A. Human problem solving: the state of the theory in 1970. **American Psychologist**, v. 26, n. 2, p. 145-159, 1971.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Mites, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEISS, C. Evaluation: methods for studying programs and policies. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

Planejamento Municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento[1]

Diogo Joel Demarco[2]
Luciana Pazini Papi[3]
Luciana Leite Lima[4]

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexificação das sociedades contemporâneas e a multiplicidade de problemas sociais por elas engendrados demonstram como a função do planejamento governamental é fundamental para enfrentar tais problemas nos dias atuais.

Com efeito, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, antecipando-se às mudanças e projetando linhas de ação com objetivos deliberados, que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Sem ele, conforme evidenciou Matus (1993; 1996), os governos ficam sujeitos à própria "sorte", perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias.

Apesar dessa centralidade, no caso brasileiro, o planejamento tem sido um instrumento (de gestão do Estado) desenvolvido de forma errática, variando em concepções, "investimentos sistemáticos" e capacidades, conforme mudam os governos – munidos de projetos políticos e ideologias distintas (Papi *et al.*, 2020).

Esse é o caso do planejamento governamental, em especial em âmbito municipal. Estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como uma responsabilidade compartilhada pelos três entes federados para gerir as políticas públicas e o orçamento governamental, o planejamento desde então tem enfrentado distintos tratamentos pelos governantes, muitas vezes sendo tratado como uma peça burocrática e de pouca validade estratégica para definir o futuro desejado.

Muitos são os condicionantes históricos e institucionais que influenciam essa situação: desde a configuração da Federação brasileira que concentrou as capacidades decisórias, a despeito do fortalecimento dos demais entes governamentais (Arretche, 2012), até a própria trajetória de constituição do planejamento no Brasil, que, atrelado ao modelo de Estado desenvolvimentista, forjou-se como uma tarefa centralizada no governo federal, levando à baixa construção de capacidades estatais e reconhecimento simbólico no nível local (Rezende, 2010; Papi, Demarco e Lima, 2019).

Todos esses elementos, somados às distintas realidades socioeconômicas locais, conferem ao planejamento municipal um conjunto de constrangimentos que precisam ser mais bem compreendidos.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art8
2. Professor da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
3. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.
4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

Nesse sentido, torna-se fundamental refletir sobre os aspectos que dotam o planejamento brasileiro, em especial o local, de "institucionalidade". Ou seja, além das leis e normas, as capacidades estatais e os investimentos que permitem que a sua função estratégica seja cumprida: a qualificação da execução de políticas públicas e a transformação social.

Diante desse cenário, o artigo se propõe a investigar a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos planos plurianuais (PPAs) dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre). Com base nos achados, discutimos sobre as consequências das conformações identificadas para as capacidades estatais e recomendamos caminhos para o fortalecimento do planejamento.

Com esses objetivos em tela, o artigo se organiza da seguinte forma: na primeira parte discutimos o sentido de "institucionalização" do planejamento e a relação com o conceito de capacidades estatais. Em seguida, analisamos os PPAs dos municípios da RM de Porto Alegre. Por fim, examinamos as lacunas que interferem na institucionalidade dos PPAs locais e tangemos propostas de fortalecimentos que passam inicialmente por sua valorização como peça técnico-política, pelo apoio e coordenação federativa, assim como pelo desenvolvimento de capacidades estatais locais.

2 INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO LOCAL: O PAPEL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Quando refletimos acerca dos processos de institucionalização de políticas públicas ou de práticas de gestão governamental, deparamo-nos com questões em torno de suas estruturas originais, o papel exercido por atores decisores e implementadores e, concomitantemente, questionamo-nos sobre as condições que permitem que essas políticas se sustentem ao longo do tempo.

Se no debate neoinstitucionalista as instituições podem ser compreendidas como "procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política" (Hall e Taylor, 2003, p. 196) que condicionam o comportamento dos atores, das políticas públicas e as dotam de perenidade no tempo, a institucionalização pode ser entendida como o *processo* que leva a construção desses procedimentos e estruturas autônomas às mudanças contingenciais (Immergut, 2007;Tolbert e Zucker, 1999; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004).

Dessa forma, nesse tipo de análise deve-se considerar mais do que apenas a estrutura formal/legal, que entendemos como um primeiro estágio de institucionalização (Tolbert e Zucker, 1999). No caso do planejamento brasileiro, o art. 165 da CF/1988 foi o estabelecedor desse marco formal, porém a prática do planejamento, conforme os desígnios legais, depende de um conjunto de outras estruturas e práticas para se concretizar. É o que entendemos como estruturas materiais da institucionalização: aquelas que dotam de condições e possibilidade as ideias para que se transformem em ação. Entra aí a importância de aproximar desse debate o de capacidades estatais.

Partindo-se da premissa de que as capacidades estatais tangem à competência do Estado para realizar objetivos mesmo diante de contextos adversos e grupos opositores (Skocpol, 1985), e que

elas dizem respeito a um conjunto amplo de habilidades e recursos,[5] entendemos que são necessárias capacidades consolidadas como as administrativas e as burocráticas para que práticas como o planejamento ganhem institucionalidade.

Assumimos que a capacidade do Estado para concretizar objetivos, aceitos como socialmente relevantes, depende da qualidade de sua burocracia. Essa, no intuito de realizar tal tarefa, mobiliza recursos e relações a fim de implementar ações cujo propósito é atender aos objetivos estipulados. Um primeiro movimento nessa direção é a produção de planos como o PPA. Se o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais, sua forma e conteúdo expressariam as capacidades instaladas, especialmente a administrativa. Sendo assim, tal documento permitiria uma aproximação analítica (uma *proxy*) dessa dimensão da capacidade estatal.

Dessa forma, para investigar a institucionalidade do planejamento nos municípios, abordaremos uma de suas dimensões: a das capacidades burocráticas. Entende-se que estruturação, manutenção, continuidade e qualidade de uma prática depende do desenvolvimento de capacidades diversas. No que tange ao planejamento, enfocaremos a capacidade administrativa.

Com efeito, sabe-se que o planejamento no Brasil foi, historicamente, um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central, sobrando baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, salvo exceções dos grandes centros. Entretanto, dado o contexto de descentralização do Estado iniciado pela CF/1988, esses entes governamentais assumiram um novo conjunto de responsabilidades não apenas pela implementação de políticas públicas, mas também pela confecção de peças de planejamento – como o PPA e planos de políticas setoriais. A partir de então as gestões locais iniciaram o processo de montagem de estruturas voltadas ao planejamento, sobretudo para atender às novas obrigações constitucionais. Porém, são evidentes as fragilidades de competências/capacidades administrativas e burocráticas nas administrações municipais do Brasil atual (Veloso *et al.*, 2011), sendo este um grande desafio na construção da tão desejada institucionalidade do planejamento local. Nas páginas seguintes apresentamos os dados da pesquisa empírica sobre essa realidade.

3 A INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO DESENHO ESTRUTURAL DOS PPAs

Para analisar os documentos tomamos como critério os elementos essenciais que deveriam compô-los, como determinado em regras formais, os quais conformam seu desenho estrutural (Oliveira e Ruiz, 2020). Com isso, podemos avaliar a capacidade administrativa a partir daquilo que é de competência obrigatória e recorrente do corpo burocrático.

5. Há vasta literatura que operacionaliza o conceito de capacidades estatais para o uso em pesquisas empíricas. Aqui lançamos mão da definição de Celina Souza, para quem o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Entendendo capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los, a autora operacionaliza o conceito da seguinte forma: colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às "regras do jogo" que regulam o comportamento político, societal e econômico. O legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (Souza, 2017, p. 31).

A elaboração do PPA nos municípios justifica-se em resposta à determinação constante no art. 165 da CF/1988 (Amorim, Coelho e Leite, 2020; Marinho e Jorge, 2015; Alcides Rezende, 2010). Dele são extraídos os elementos formais básicos que deveriam compor o plano, quais sejam: diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ainda, a Portaria nº 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão criou as categorias programas, projetos e atividades, para a apresentação das políticas, bem como agregou mais um item àqueles iniciais: determinou que os programas deveriam ser mensurados por meio de indicadores.

Outro elemento que merece ser citado é o diagnóstico municipal. Embora não conste exigência em regramento formal, o diagnóstico é uma etapa clássica e fundamental do processo de planejamento. Sua função consiste em explicitar a situação atual, delimitando, demográfica e territorialmente, os problemas considerados mais relevantes, subsidiando, assim, a elaboração dos objetivos. Tamanha importância desse elemento é perceptível nos manuais de elaboração de PPAs municipais, que não deixam de inserir esta atividade entre as etapas sugeridas (CNM, 2013; Estado do Rio Grande do Sul, 2017; Vainer, Albuquerque e Garson, 2001).

A partir dessa base, temos os elementos formais que deveriam modelar os PPAs, os quais funcionarão como ordenadores da descrição e da análise dos dados, quais sejam: diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e indicadores.

Em relação ao contexto empírico, investigamos os 34 municípios que formam a RM de Porto Alegre, os quais têm diferentes portes populacionais: nove (27%) são grandes, acima de 100 mil habitantes; sete (21%) são de médio porte, entre 50 e 100 mil habitantes; e 18 (52%) são de pequeno porte, menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2016). Ao mesmo tempo, possuem boas condições de renda, longevidade e educação: 80% possuem Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) alto (de 0,700 a 0,799); e 20%, médio (de 0,600 a 0,699) (PNUD, Ipea e FJP, 2016). Isso é relevante, visto que a região possui um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e um conjunto grande de municípios de pequeno e médio porte. A respeito deste último aspecto, cabe relembrar: a literatura aponta que municípios de pequeno porte possuem maior precariedade técnica, financeira e operacional para o desenvolvimento das políticas públicas (Arretche, 2012; Firjan, 2018; Grin *et al.*, 2018).

Os dados coletados correspondem aos PPAs 2018-2021 dos municípios da RM de Porto Alegre. Buscamos os planos nas páginas da internet das prefeituras, das câmaras municipais e dos portais de transparência, quando existentes. Encontramos tais documentos disponíveis em 25 municípios. Aqueles que não os tornaram acessíveis no momento da coleta dos dados (janeiro e fevereiro de 2019) foram: Araricá, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Charqueadas, Eldorado do Sul, Gravataí, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul e Taquara. Examinando esses planos, encontramos o seguinte quadro.

Em relação ao *diagnóstico* municipal, somente o PPA de Porto Alegre continha uma descrição e análise da realidade local. Nos demais, não havia nenhuma menção a um estudo deste tipo. Isso pode indicar que prevalece uma dinâmica incremental de reprodução das políticas públicas, assim como uma carência de qualificação dos processos de formulação e desenho.

As *diretrizes*, por sua vez, eram anunciadas em sete PPAs. Sua variedade pôde ser enquadrada em duas linhas: voltadas ao bem-estar social, englobando qualidade de vida, desenvolvimento,

inclusão etc.; e relacionadas à gestão governamental, como transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas etc.

Os *objetivos* foram os elementos fundamentais mais frequentemente encontrados. Dos 25 planos analisados, 22 possuíam objetivos. Em relação a sua forma, cabem algumas observações. Os objetivos comumente aparecem de forma bastante genérica. Por exemplo: "Objetivo do governo: 01 – Cuidar de todos" (Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, 2017, p. 54); ou, ainda, "Objetivo: Atender a demanda local" (Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, 2017, p. 3). Ademais, não raro nos deparamos com objetivos indecifráveis: "Objetivo de governo: 02 – Fomentar o pertencimento" (Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, 2017, p. 67); ou "Transferência do estado convênio Pradem" (Prefeitura Municipal de São Jerônimo, 2017, p. 116). Identificaram-se também objetivos lacônicos: "Objetivo: Necessidade de estar preparado para possíveis imprevistos que possam atingir a população" (Prefeitura Municipal de Alvorada, 2017, p. 40).

De forma a operacionalizar os objetivos, as *metas* oferecer-lhes-iam uma dimensão quantitativa e temporal. Elas apareceram em vinte planos, com destaque para as metas financeiras. Todavia, em dois casos o que foi denominado "meta" não tinha os requisitos correspondentes. No PPA do município de Guaíba, a redação das metas se assemelhava à dos objetivos, e não havia dimensão temporal e quantitativa, ilustrativamente: "Manter pagamento de encargos sociais dos servidores municipais"; ou "Analisar a viabilidade de aquisição de equipamentos para digitalização de documentos do arquivo geral" (Prefeitura Municipal de Guaíba, [s.d.], p. 2). Por sua vez, as metas do plano de Sapiranga não exibiam a dimensão quantitativa.

Por fim, os *indicadores* figuram no rol de elementos menos utilizados, ao lado do diagnóstico e das diretrizes. Apenas nove municípios os arrolaram nos PPAs, e destes somente seis elencaram indicadores para todos os programas. Tal achado sinaliza o quão limitados são os mecanismos de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais (Cegov, 2015).

Ainda no campo do monitoramento e da avaliação, verificamos que nenhum dos 25 planos analisados informa a origem ou duração dos programas que os compunham. Não era possível saber se as iniciativas eram novas ou se já estavam em andamento, nem sobre sua eficiência, eficácia ou efetividade. Em outras palavras, esses PPAs não lograram comunicar a relevância das iniciativas para as quais propunham dirigir os recursos públicos.

O quadro 1 sistematiza os dados apresentados. Como se viu, apenas um dos municípios, Porto Alegre, ofereceu à sociedade um plano composto por todos os elementos obrigatórios.

QUADRO 1
Elementos essenciais nos PPAs analisados

Elementos	Quantidade de PPAs
Diagnóstico	1
Diretrizes	7
Objetivos	22
Metas	20
Indicadores	9

Elaboração dos autores.

Em síntese, enquanto os objetivos e as metas foram os componentes mais presentes, indicadores, diretrizes e diagnóstico pouco foram acionados. Essa constatação revela um elevado grau de inconsistência no desenho estrutural desses planos, visto que, processual e idealmente, objetivos e metas são elementos de operacionalização das diretrizes, as quais derivam da análise do diagnóstico.

Com tudo isso, entende-se que as debilidades desses documentos refletem a baixa qualidade das burocracias instaladas, no que concerne à área de planejamento municipal, além de apontar limitações em termos de transparência. A qualidade dos planos permite corroborar as evidências encontradas na literatura de que os PPAs exibem baixa eficácia. Ainda, averiguou-se que o IDHM e o porte populacional, em nossa amostra, não demonstraram relação com a qualidade dos planos.

4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: LACUNAS E PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO

Partindo-se da realidade observada nos dados e nas reflexões teóricas sobre capacidades estatais, fica evidente a importância do fortalecimento das capacidades relacionadas à função do planejamento nas administrações municipais para que o PPA alcance a desejada institucionalidade e função estratégica nas gestões. A consolidação dessas capacidades estatais no âmbito municipal demanda qualificação – técnica e política –, a começar pela estruturação de equipes de planejamento, sejam elas de caráter permanente (equipes próprias das prefeituras municipais) ou *ad hoc* (constituídas ou contratadas para este fim específico). Igualmente, faz-se necessária a valorização política desse instrumento pelos governantes para que este supere o status de uma peça, unicamente técnica, e assuma o papel de instrumento estratégico, capaz de projetar o futuro desejado, propondo meios para operacionalização da mudança social.

Assim entendemos que o fortalecimento de competências relacionadas ao planejamento local é necessário e fundamental nas diferentes fases do processo: i) na formulação do plano, em que se evidencia ausência e fragilidade de diagnósticos que orientem a definição de diretrizes e programas; ii) na implementação dos programas e ações, em que se observam falta de sistematização e acompanhamento das ações implementadas, muitas vezes com a ausência de indicadores que permitam a aferição do alcance das metas estabelecidas; e iii) no monitoramento e avaliação do PPA, que demonstra fragilidades nos instrumentos que permitem a revisão do plano e o fortalecimento de seu aspecto estratégico. Defendemos que a prática sistemática de monitoramento e avaliação possibilita superar os limites do formalismo institucional do PPA, isto é, do mero cumprimento formal de elaboração. Ressalta-se, assim, a importância de iniciativas continuadas de qualificação dos agentes envolvidos no planejamento governamental local – tanto dos PPAs quanto das políticas setoriais –, não apenas nos momentos que antecedem a sua elaboração, mas também no decorrer de todo o ciclo do PPA.

Outro aspecto que se apresenta como relevante para a efetividade do PPA é a necessária coordenação federativa, particularmente no que se refere à relação entre os planos municipais e sua articulação com os planos estadual e federal. Considerando que os problemas a serem enfrentados, geralmente, transcendem as fronteiras municipais, tais como os relacionados a mobilidade urbana, infraestrutura de saneamento e habitação, por exemplo, as soluções demandam graus de concertação e governança compartilhados. Nos municípios estudados não fica claro como se deu o processo de coordenação intergovernamental no tocante ao PPA, sobretudo na fase de formulação, na qual as diretivas federais e estaduais deveriam ser determinantes na construção das ações, particularmente naquelas que demandam investimentos em obras e infraestrutura, altamente dependentes de

recursos federais. No entanto, salientamos que essa é uma importante agenda de pesquisa a ser perseguida, dada a complexidade dos problemas sociais municipais e as capacidades de resolução pelas gestões – isoladamente.

Outro aspecto fundamental, para garantir maior efetividade no planejamento preconizado pelo PPA, refere-se à participação popular. Embora sua importância seja apontada no marco normativo que regra a elaboração do PPA, observa-se um *deficit* de participação nas diferentes etapas do processo de planejamento, cumprindo-se estritamente os aspectos legais de realização de audiências públicas. Esta carência na formulação e no controle da implementação das ações limita o alcance da institucionalidade do planejamento local ao não possibilitar o surgimento de estruturas de governança que deem maior legitimidade e adesão às ações implementadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os PPAs estudados nos revelam uma contradição: por um lado, revestem-se de grande importância no ordenamento de programas e ações visando à resolução dos problemas dos cidadãos; por outro, apresentam grandes limitações na sua estruturação – ausência de diagnósticos; diretrizes inexistentes ou insuficientes para orientar os programas e projetos; e ausência ou imprecisão de indicadores que permitam um monitoramento e avaliação das ações executadas, não instrumentalizando a tomada de decisões referentes a revisões e alterações do plano.

Esse cenário reforça o argumento da baixa institucionalidade do planejamento local, demonstrando a relevância das capacidades estatais, em particular as burocráticas e administrativas, para o fortalecimento do PPA como ferramenta de planejamento e construção de futuro nessas municipalidades. Aqui se destaca a necessária coordenação e articulação federativa, não apenas no suporte à qualificação de equipes de planejamento no âmbito local de forma continuada, mas, sobretudo, na integração e articulação de políticas e programas – tanto de investimentos quanto de políticas sociais – para a efetividade de ações que transcendem as fronteiras territoriais municipais. Para se atingir o objetivo, tão almejado, de perenidade e função estratégica do planejamento em âmbito local, fica evidente a importância da sinergia de esforços na consecução de objetivos como desenvolvimento sustentável e o combate às desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

ALCIDES REZENDE, D. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Redes**: Revista do Desenvolvimento Regional, v. 15, n. 2, p. 92-119, 2010.

AMORIM, I. T.; COELHO, F. de S.; LEITE, L. Q. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). *In*: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Ed.). **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 40-61.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

CEGOV – CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO. **Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense**. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, MPOG/SPI, 2015.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planejamento municipal**. Brasília: CNM, 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Elaboração de planos plurianuais municipais (PPAs) – 2018-2021**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Criação de municípios**: mais impostos e menos serviços à população. Rio de Janeiro: Firjan, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IMMERGUT, H. O núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – coletânea**, Brasília: ENAP, v. 1, 2007.

MARINHO, A. P. da S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo** – tomos I e II. Brasília: Ipea, 1993.

_____. **Adeus, senhor presidente. Governantes governados**. São Paulo: Editora Fundap, 1996.

OLIVEIRA, J. H. A.; RUIZ, K. P. B. Densidade tática estrutural dos planos plurianuais municipais na região metropolitana de Porto Alegre: análise a partir dos programas de assistência social. *In*: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Ed.). **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 168-192.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: EBAP, 2019.

PAPI, L. P. *et al.* O planejamento governamental e modelos de estado no brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. *In*: CARDOSO, J. J. C. **Planejamento governamental para céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD; Ipea; FJP, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. Plano Plurianual 2018-2021. Lei nº 3.119, de 6/10/2017. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. Anexo II – PPA 2018-2021. Programas de governo. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍBA. Programas Temáticos. Guaíba, [s.d.].

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 3.043, de 25 de agosto de 2017. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERONIMO. Plano Plurianual 2018-2021. Planilha de identificação dos projetos, atividades e operações. 2017.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea; Cepal, dez. 2010. (Texto para Discussão, n. 1522).

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-4.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública** [*on-line*], v. 51, n.1, p. 27-45, 2017.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 3, p. 194-225, 1999.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração. Brasília: MDIC; BNDES, 2001.

VELOSO, J. F. A. *et al.* **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

APRESENTAÇÃO
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Leandro Freitas Couto

A ENCRUZILHADA DO PLANO PLURIANUAL: ENTRE A EXTINÇÃO E O FORTALECIMENTO
Luiz Fernando Arantes Paulo

FACES E FUNÇÕES: O (DES)USO DO PPA A PARTIR DE SUAS FUNCIONALIDADES E A INSTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA
Leandro Freitas Couto

ENTRE A CONCEPÇÃO E O RESULTADO: MODELOS DE GESTÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

TRIÂNGULO DE GOVERNO E DISJUNTIVAS CRÍTICAS: ELEMENTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL
José Flávio Albernaz Mundim
José Celso Cardoso Junior

A MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A GOVERNANÇA NECESSÁRIA PARA O CENTRO DE GOVERNO
Jackson De Toni

PPA E DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO
Jorge Abrahão de Castro

O QUE É UMA POLÍTICA E O QUE É UM PROGRAMA: UMA PERGUNTA SIMPLES E ATÉ HOJE SEM RESPOSTA CLARA
Antonio Lassance

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADES ESTATAIS E PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO
Diogo Joel Demarco
Luciana Pazini Papi
Luciana Leite Lima

ISSN 2237620-8

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL