Parte 1

O Papel das Ideias na Institucionalidade do Planejamento Estatal para o Desenvolvimento

Três Décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento

Paulo Kliass[1]

1 INTRODUÇÃO

Em 5 de outubro de 2018, comemora-se o 30º aniversário da promulgação da Constituição. O processo de sua elaboração foi longo e complexo, com movimentos de avanços e recuos no desenho dos temas abordados. Porém, ao ser caracterizado como mais uma etapa na transição do regime autoritário, o resultado do trabalho constituinte pode ser encarado como busca de novos rumos e modelos para o futuro da organização social, política e econômica da sociedade brasileira.

Assim foi com a consolidação e a ampliação dos direitos civis e democráticos, bem como com a tentativa de institucionalização de ordem econômica e social assegurando acesso amplo e universal a serviços públicos essenciais. Além disso, o texto inovou ao criar o conceito agregado de seguridade social, integrando previdência social, saúde e assistência social.

No que se refere aos mecanismos de implementação da política econômica e da política fiscal, a Constituição mantém um misto de inovação e continuidade. O texto faz referência ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), enquanto aponta, de forma mais explícita, para instrumentos de organização do orçamento público. Ali estão presentes os instrumentos legais da Lei do Orçamento Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a necessidade de uma lei complementar para regulamentar a inovadora figura do Plano Plurianual (PPA).

Não se pretende, neste breve artigo, efetuar balanço aprofundado desse período inicial de trinta anos de vigência da Constituição quanto aos aspectos do planejamento e do PPA. A intenção é tão somente registrar as novidades institucionais incorporadas às capacidades estatais em determinados campos da política econômica. Em especial, o texto trata das áreas fiscal e orçamentária, além dos instrumentos potenciais para que o Estado possa definir e implementar estratégia de planejamento.

2 EXPERIÊNCIA E CRÍTICA AO PLANEJAMENTO

O processo de transição democrática pressupôs alguma crítica ao conjunto de políticas desenvolvidas ao longo do período autoritário. Durante duas décadas, a falta de legitimidade e o autoritarismo marcaram as políticas desenvolvidas pelos governos militares, em campos tão amplos como: ordem econômica, organização política, políticas sociais, relações internacionais ou a questão militar *stricto sensu*.

Aspecto relevante refere-se ao uso do planejamento como instrumento de implementação e coordenação das políticas estratégicas do Estado. Apesar de todo o viés liberal e conservador das forças políticas no poder depois do golpe, um fato aparentemente contraditório revelou-se no uso desse instrumental para implementação das políticas estatais.

A ruptura do regime democrático e a instalação do regime de 1964 abre nova fase, com adoção de outras experiências de programação econômica sob orientação governamental. Tal movimento apresenta-se em aparente contradição com o discurso de liberalismo que estava na base doutrinária dos

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente lotado na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

patrocinadores do Putsch. Com isso, foram implementados o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1967) e outras inciativas de menor significado, que terminaram desembocando no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974). Esse plano foi um dos fundamentos para a viabilização do período conhecido como "milagre econômico".

Na sequência, o governo Geisel articulou um instrumento para dar continuidade à experiência e foi concebido o II PND (1975-1979) (Brasil, 1974). As dificuldades em levar a cabo as metas e as diretrizes presentes no documento estavam, na verdade, antecipando o ingresso na década de 1980 e os obstáculos para a permanência do planejamento como alternativa de busca do desenvolvimento.

A crítica generalizada aos aspectos negativos da política econômica do período envolve problemas associados ao aumento da concentração da renda, à elevação da dívida externa, ao achatamento dos salários, ao descontrole inflacionário, entre outros. Por outro lado, as décadas posteriores à promulgação da Constituição foram marcadas por influência dos pressupostos do chamado "Consenso de Washington" e do paradigma neoliberal para compreender o fenômeno econômico e propor soluções nesse domínio.

Além disso, a crítica à falta de liberdades democráticas foi sendo amalgamada à crítica de viés liberal no sentido econômico. O autoritarismo crescente do governo foi confundido com a natureza supostamente também autoritária da presença governamental na economia. Essa verdadeira miscelânea política e ideológica operava como ambiente social e institucional bastante adequado para recepcionar a onda neoliberal. Se o governo brasileiro é ditatorial e impõe sua política a partir de um Estado forte na economia, a conclusão apressada seria de que a presença estatal em atividades de produção de bens, oferta de serviços e regulação econômica é sinônimo de autoritarismo.

Dessa forma, a postura crítica quanto à presença do Estado na esfera da economia não se resumia à sugestão de se promover a privatização das empresas estatais. A proposição do "Estado mínimo" implicava também a desregulamentação de setores e atividades em que a presença de órgãos estatais pretendia assegurar oferta equilibrada de bens e serviços públicos. A ideia generalizada de "liberalização econômica" sugeria a percepção de uma espécie de supremacia do equilíbrio proporcionado pelas forças de mercado frente a qualquer tipo de intervenção ou regulação estatal.

Assim, um conjunto de instrumentos de ação estratégica do poder público são criticados e questionados. É o caso da utilização do planejamento como ferramenta de apoio à organização social e econômica do país. Segundo os defensores desse modelo liberal, os objetivos de política econômica, bem como os da política social, deveriam ser resultado tão somente da liberdade de iniciativa do setor empresarial e da relação autônoma entre oferta e demanda.

Assim, a presença e a ação do Estado estariam carregadas de disfunções e provocariam mais prejuízos para o resultado final do processo. Portanto, planejar estaria em desacordo com a função primordial do poder público – oferecer liberdade de ação para os agentes econômicos.

Apesar de não oferecer alternativas para que países em vias de desenvolvimento consigam superar a distância que os separa dos países desenvolvidos, o discurso liberal insistia em sua oposição a qualquer sinalização de estímulo ou incentivo emanado das instâncias estatais. A crítica a esse suposto "dirigismo" incluía a desnecessidade do instrumento de planejar e insistia na busca do mercado como a solução mais eficiente para o crescimento da renda. Esse seria o caminho mais adequado para a construção da capacidade social e econômica, sem os riscos de equívocos derivados da sinalização tecnocrática, uma vez que esta última estaria sempre desvinculada das forças da oferta e da demanda.

Essa tensão entre o que está definido na Constituição e o ideário neoliberal é uma característica permanente desses primeiros trinta anos de sua vigência. O modelo de organização social, política e econômica que resultou hegemônico entre os constituintes já não correspondia mais ao paradigma neoliberal que vinha ganhando expressão nos meios de comunicação, nas universidades, nos organismos multilaterais e no interior das elites de boa parte dos países.

Dessa forma, a Constituição garantiu espaço também para a vigência da figura do PND como atribuição de competência da União. Pode-se avaliar essa menção como fruto de uma inércia dos planos implementados nos períodos anteriores. No Artigo 43 há uma menção a "planos nacionais de desenvolvimento econômico e social" (Brasil, 1988). Já o Artigo 174 contém um parágrafo com a seguinte redação: "§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento" (*Ibid.*).

No entanto, apesar da menção explícita a esse importante instrumento de planejamento, desde então não houve nenhuma regulamentação para viabilizar a elaboração do PND e que o transformasse, de fato, em ferramenta do Estado em sua ação de planejamento.

3 A CONSTITUIÇÃO E AS INOVAÇÕES EM TERMOS DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Apesar das menções a diferentes instrumentos de planejamento, a Constituição ofereceu mais concretude apenas aos mecanismos de natureza orçamentária ou similar para efeitos de implementação dos programas do Estado. O Artigo 165 trata de três leis necessárias para tanto. São elas: *i)* a LOA; *ii)* a LDO; e *iii)* a Lei do PPA. Ainda que este último não seja estritamente orçamentário, na prática a utilização do PPA terminou por convertê-lo em algo próximo de peça orçamentária de natureza multianual.

Esse mesmo dispositivo, em seu § 5º, determina estrutura e composição da LOA. Assim, o processo orçamentário deve conter três peças distintas: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Segue-se um detalhamento operacional de como tais instrumentos funcionam:

a) o orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

b) o orçamento de investimento das empresas estatais refere-se àquelas sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

c) o orçamento da seguridade social agrupa as áreas de saúde, previdência social e assistência social, tal como definido no Artigo 194. Assim, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Por outro lado, o § 9º do mesmo artigo remete para lei complementar a regulamentação das disposições relativas à LOA, à LDO e ao próprio PPA. Dessa maneira, caberia a tal lei a definição de aspectos como exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização de tais instrumentos. No entanto, ao longo das últimas três décadas, nada foi feito a esse respeito, uma vez que a referida lei não foi votada.

Na ausência de parâmetros definidos em lei, a elaboração dos sucessivos PPAs tem sido fundamentada com base nas definições um tanto genéricas constantes na Constituição.

O § 1º do Artigo 165 estabelece algumas características para a constituição do plano. Este deveria obedecer a critérios de distribuição regional e contar com elementos como diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal em sua elaboração. Por outro lado, o dispositivo faz referência apenas às despesas de capital (e às demais delas decorrentes) e outras relacionadas a programas de duração continuada.

Outras definições estão presentes no Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ali, o inciso I do § 2º estabelece a natureza quadrienal do plano e a vigência dele ao longo de dois mandatos presidenciais consecutivos: três anos do chefe do Executivo que coordenar a sua elaboração e um ano para o seguinte. A intenção da medida seria evitar descontinuidades administrativas derivadas de resultados eleitorais. Porém, tal definição ainda é pouco substantiva para orientar a elaboração coordenada e sistemática dessa importante peça de planejamento.

Além disso, os PPAs têm sido elaborados com base em decisões internas de governo ou decretos que estabelecem regras estruturantes e condições gerais para cada um dos referidos planos concebidos desde então. Tal falta de embasamento legal oferece elevada volatilidade institucional e termina por permitir ampla variedade de formatos quanto à natureza e à metodologia adotadas nos sucessivos planos realizados desde 1991.

4 A EXPERIÊNCIA COM O PPA

4.1 A evolução dos planos

Desde a promulgação da Constituição já foram votados pelo Congresso Nacional sete edições de PPAs. São elas:

a) 1991-1995 – Lei nº 8.173/1991:[2] a primeira experiência com o plano é bastante descritiva, ainda fortemente influenciada pela lógica orçamentária – conjunto de despesas agregadas por órgão ministerial e com pouco trabalho de prospecção estratégica. Sua estruturação segue as determinações de conter objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional. Em razão da instabilidade política e econômica (impedimento do presidente Collor, retomada da aceleração de preços, Plano Real e eleições em 1994), houve pouca implementação das medidas previstas;

b) 1996-1999 – Lei nº 9.276/1996:[3] a segunda edição do PPA apresenta evolução em relação à anterior. Apesar de manter um rigor disciplinar nas definições (objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional), o documento traz elementos agrupados em vinte áreas/setores. Esse movimento possibilita abordagem mais ampla e permite a identificação de setores a serem afetados de forma mais verticalizada;

c) 2000-2003 – Lei nº 9.989/2000:[4] o último PPA da gestão do presidente Fernando Henrique apresenta inovações em relação aos anteriores. Essa proposta traz nova classificação para efeitos de organização do plano – os programas. Assim, essa categoria é dividida em três tipos distintos: *i)* programas de gestão de políticas públicas; *ii)* programas finalísticos; e *iii)* programas de serviços do Estado;

2. Disponível em: <https://goo.gl/DetS5h>. Acesso em: 7 set. 2018.
3. Disponível em: <https://goo.gl/wzUGMy>. Acesso em: 7 set. 2018.
4. Disponível em: <https://goo.gl/WLnrYq>. Acesso em: 7 set. 2018.

d) 2004-2007 – Lei nº 10.933/2004:[5] o primeiro PPA elaborado sob o governo do presidente Lula mantém algumas das inovações da versão anterior, mas aprofunda novidades quanto à forma de organização do plano. Um aspecto de mudança refere-se à participação de outros agentes no processo de elaboração do documento. Assim, passam a influenciar entidades da sociedade civil e representantes dos entes da Federação. Essa edição apresenta orientação estratégica de longo prazo e estabelece três megaobjetivos para nortear o plano. Cada megaobjetivo é, por sua vez, composto de desafios e diretrizes. Além disso, o plano contém mais de quatrocentos programas de governo e as respectivas ações em nível detalhado. O texto apresenta uma lista de 87 desse conjunto de programas que são classificados sob a rubrica "sociais";

e) 2008-2011 – Lei nº 11.653/2008:[6] a quinta edição mantém as inovações do plano anterior e propõe uma tipologia de classificação programática: *i)* programas finalísticos; e *ii)* programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. As ações podem ser classificadas em projeto, atividade e operação especial. Essa última rubrica também se apresenta como inovação neste plano. Além disso, a versão definitiva do PPA incluiu uma lista especial das ações integrantes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A medida visava conferir um tratamento diferenciado aos itens do PPA que seriam integrados ao PAC;

f) 2012-2015 – Lei nº 12.953/2014:[7] a sexta edição do PPA incorpora importante inovação metodológica na sua elaboração. Trata-se da apresentação da chamada dimensão estratégica do plano. Além disso, o texto oferece uma lista de onze macrodesafios para justificar e estruturar os programas incluídos no plano. A articulação federativa e a participação da sociedade civil são mantidas. Por outro lado, o plano apresenta o seguinte detalhamento de políticas públicas: *i)* políticas sociais (26 itens); *ii)* políticas de infraestrutura (quinze itens); *iii)* políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental (dezoito itens); e *iv)* políticas e temas sociais (sete itens);

g) 2016-2019 – Lei nº 13.249/2016:[8] a edição atual do PPA mantém as inovações anteriores e aprimora a categoria "dimensão estratégica". Com isso, o plano se compõe de: *i)* visão de futuro; *ii)* eixos (quatro); e *iii)* diretrizes estratégicas (28). Por outro lado, são apresentadas uma dimensão tática/programática e uma dimensão operacional. O plano organiza-se em torno de quatro áreas temáticas e 54 programas temáticos. Além disso, há uma tipificação de programas em três categorias: *i)* programa temático e de gestão; *ii)* programa de manutenção; e *iii)* programa de serviços ao Estado.

4.2 De 1991 a 2017: continuidade e mudanças

A observação dos sucessivos planos apresenta uma tendência ao aperfeiçoamento institucional e uma tentativa de sofisticação das técnicas de planejamento neles utilizadas.

As duas primeiras edições oferecem pouca evolução em termos de natureza de planificação, não passando de tentativa de cumprir o mandamento constitucional, mas sem apresentar ferramenta capaz de interferir na dinâmica de planejamento do Estado. Nos dois casos, as formalidades são

5. Disponível em: <https://goo.gl/93azgR>. Acesso em: 7 set. 2018.
6. Disponível em: <https://goo.gl/7xnff1>. Acesso em: 7 set. 2018.
7. Disponível em: <https://goo.gl/KiqS2Q>. Acesso em: 7 set. 2018.
8. Disponível em: <https://goo.gl/mcMDZZ>. Acesso em: 7 set. 2018.

cumpridas quanto aos elementos constitutivos (objetivos, diretrizes, metas e quadro de despesas), mas pouco se avança em termos de efetividade da ferramenta.

No entanto, a partir de 1998 o processo tem um salto diferencial, com a publicação de ato normativo do processo relativo à elaboração do PPA. Trata-se do Decreto nº 2.829/1998, fruto do trabalho e das proposições emanadas de um grupo interministerial encarregado de preparar regulamentação do assunto.

Assim, os PPAs deixam de se apresentar apenas como coleção de itens de despesa e passam a constituir-se em peças mais próximas de uma tentativa de planejamento governamental. Ainda que bastante influenciados pela herança de viés orçamentário, a partir de 1998 os planos acrescentam aspectos inovadores ao que antes era simplesmente uma lista de objetivos, diretrizes e metas, devidamente acompanhados de um conjunto de quadros discriminando e elencando as despesas previstas.

A partir de 2003, as edições seguintes contêm outros elementos na constituição do plano, a exemplo de programas e do agrupamento dos itens e subitens inferiores, de acordo com a tipificação da natureza dos programas. O processo de elaboração dos planos apresenta evolução e incorpora-se a participação de outros atores para além dos servidores públicos. Nesse caso deu-se importante mudança, portadora de inovação institucional. Isso significou a participação da sociedade civil em diferentes etapas, bem como a presença e a colaboração dos demais níveis de representação da Federação na elaboração dos PPAs.

No entanto, tais aperfeiçoamentos no processo de elaboração dos planos não implicaram uma mudança de natureza substantiva no processo de institucionalização de mecanismos de planejamento efetivo para o Estado brasileiro. Apesar de toda a evolução observada na forma de coordenação dos planos plurianuais, o país ainda carece de instrumentos e práticas capazes de oferecer qualidade à necessária ação de planejamento de longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após três décadas de vigência da Constituição de 1988, a avaliação dos instrumentos de planejamento apresenta avanços relativos. Apesar de ter sua previsão inscrita no texto constitucional, o PND ainda não foi regulamentado, e, por isso, tampouco foi utilizado como ferramenta para a dinâmica do planejar.

Por outro lado, houve aprofundamento da regulamentação dos instrumentos de natureza orçamentária ou similar, como a LOA, a LDO e o PPA. Observou-se processo de generalização de ambiente pouco amigável à prática do planejamento, em razão da hegemonia política e ideológica do neoliberalismo.

O elemento à disposição da administração pública que se apresenta como mais próximo do planejamento é o PPA. Porém, as sucessivas edições desse plano terminam por confirmar sua natureza quase orçamentária. Na verdade, cada um dos sete PPAs assemelha-se a orçamento quadrienal sujeito a reavaliações a cada exercício fiscal.

Apesar da inegável evolução institucional observada, o modelo ainda guarda característica de agregação de quadros de despesa, sem incorporar abordagem efetiva de planejamento integrado. Mas não podem ser ignorados os avanços de aprimoramento das técnicas e metodologia introduzidas nas últimas edições.

Entre as mudanças significativas, cabe destacar a ampliação do número e da qualidade dos agentes intervenientes ao longo do processo. Assim, além das equipes técnicas do governo federal,

as edições posteriores a 2003 inovaram com participação das unidades subnacionais e representação da sociedade civil organizada.

Ainda que o planejamento efetivo tenha permanecido ausente da prática do governo federal, ao longo dos últimos trinta anos pode-se perceber tendência ao aprimoramento das condições específicas nas regras e condições de elaboração e implementação do PPA. Por mais que esteja distante do potencial oferecido por um PND, o uso do PPA pode ser considerado como material de apoio para viabilizar um processo de busca do desenvolvimento social e econômico no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1974.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO, J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

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

_____. O PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 20, p. 431-456, 2012.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.