

Planejamento e orçamento público no Brasil

Organizadores:
Márcio Gimene e
Leandro Freitas Couto



ASSECOR

Enap

Planejamento e orçamento público no Brasil

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Robson Lenin Carvalho. *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Planejamento e orçamento público no Brasil

*Realização: Associação Nacional dos Servidores da
Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)*

Organizadores: Márcio Gimene e Leandro Freitas Couto

Brasília
Enap
2017

P7121 Planejamento e orçamento público no Brasil / Márcio
Gimene e Leandro Freitas Couto, organizadores.
– Brasília: Enap, 2017.
244 p.; il.

ISBN: 978-85-256-0079-0

1. Administração Pública. 2. Planejamento Governamental.
3. Planejamento Orçamentário. 4. Orçamento Público. 5.
Participação Social. I. Título. II. Gasparini, Carlos Eduardo.

CDU 336.14

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 300 exemplares

SOBRE OS AUTORES

Márcio Gimene é Analista de Planejamento e Orçamento. No Ministério do Planejamento, exerceu as funções de Coordenador de Temas Estratégicos e Coordenador-Geral de Gestão do Conhecimento, contribuindo nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos plurianuais do Governo Federal, com foco nas áreas de planejamento territorial e estratégias de desenvolvimento. Está em exercício na Casa Civil do Governo do Distrito Federal, exercendo a função de Subsecretário de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor. Formado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi presidente do Sindicato e da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento no biênio 2015/2016. E-mail: gimene12@gmail.com.

Jackson De Toni é especialista em Gerenciamento de Projetos do quadro técnico da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (agência vinculada ao MDIC), e atual Gerente de Planejamento. É Doutor em Ciência Política (UnB), Mestre em Planejamento Regional e Urbano (UFRGS) e graduado em Ciências Econômicas (PUCRS). Foi Técnico em Planejamento e Diretor Geral da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002), Assessor Especial da Presidência da República (2004-2006) e Gerente de Gestão e Planejamento da Apex Brasil (2006-2010). E-mail: jackson.detoni@gmail.com.

Leandro Freitas Couto é Analista de Planejamento e Orçamento. Foi Coordenador-Geral de Planejamento Territorial e Integração Sul-americana e Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo de Planejamento na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento. Em 2015, ocupou os cargos de Subsecretário de Planejamento e Gestão Estratégica e de Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal. É graduado, Mestre e Doutor

em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente, é pesquisador na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia do Ipea. E-mail: leandro.couto@gmail.com.

Elaine Marcial é Doutora e Mestre em Ciência da Informação (UnB), possui DEA em Informação Científica e Tecnológica (Universidade de Marseille – FR), é Bacharel em Estatística e especialista em Cenários Prospectivos e Inteligência Competitiva. Atua na área de estudos de futuro e inteligência competitiva desde 1996 e já elaborou/coordenou a construção de diversos cenários prospectivos e estudos de tendências e previsões. Autora de diversos livros, possui artigos científicos publicados em revistas e congressos nacionais e internacionais. Está como Coordenadora-Geral de Gestão e Produção de Informação Estratégica no Ipea e é associada fundadora da Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva (Abraic), onde já exerceu os cargos de Vice-presidente e de Presidente (de 2000 a 2004). É membro da Rede Brasileira de Prospectiva e da World Future Society. E-mail: elamarcial@gmail.com.

Luiz Fernando Arantes Paulo é Analista de Planejamento e Orçamento. Tem experiência na coordenação dos processos de planejamento e gestão estratégica com passagens pela Advocacia-Geral da União e pelos ministérios do Planejamento, da Previdência Social, da Saúde e está em exercício no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. É formado em Direito pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Possui especialização em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pós-graduação em Análise de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Publicou artigos com grande circulação na área de planejamento governamental, sendo inclusive adotado como referência em diversos cursos de graduação, pós-graduação e capacitações profissionais. E-mail: lfarantespaulo@gmail.com.

Júlia Alves Marinho Rodrigues é Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados – Área Orçamento e Fiscalização Financeira. Graduada em

economia pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Anteriormente trabalhou no Senado Federal, como Analista Legislativo – Especialidade Administração e, durante 10 anos, foi Analista de Planejamento e Orçamento, tendo trabalhado no Ministério do Planejamento, na Presidência da República e no Ministério da Saúde. Também possui uma segunda graduação em Gestão de Política Pública e duas pós-graduações: Orçamento Público e Democracia e Participação Social. E-mail: jurodrigues.apo@gmail.com.

Daniel Pitangueira de Avelino é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e advogado. Atuou no Ministério da Educação, Ministério da Justiça e Universidade Federal da Bahia. Na Secretaria-Geral da Presidência da República, foi um dos coordenadores do Fórum Interconselhos e representou a iniciativa quando contemplada com o *United Nations Public Service Award* pelas Nações Unidas. Hoje atua na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. É Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília. E-mail: davelino@gmail.com.

Otávio Ventura é Analista de Planejamento e Orçamento. Atualmente trabalha no Ipea em pesquisas sobre Estado e burocracia. Já coordenou as áreas de comunicação do PPA e de planejamento setorial no Ministério do Planejamento. É Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: otavium@gmail.com.

PREFÁCIO

A presente publicação é fruto do esforço de um conjunto de autores que escrevem sobre as temáticas de planejamento e orçamento na Administração Pública Federal brasileira. Publicado pela Associação dos Servidores da Carreira de Analistas de Planejamento e Orçamento (Assecor), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o conjunto de textos apresentado é uma importante contribuição ao debate nacional sobre os temas vinculados a ambas problemáticas.

As instituições que se ocupam do assunto finanças públicas – notadamente as Secretarias de Planejamento e de Orçamento, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e as Secretarias do Tesouro e de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, funcionam sob permanente pressão do curtíssimo prazo, o que dificulta, muitas vezes, uma reflexão mais sistemática sobre os desafios mais estruturantes que enfrentam.

No esforço em curso para entender o que explica a gravidade da crise econômica e política em que se encontra, o país também busca de ampliar seus horizontes de formulação e incorporar reflexões sobre os temas de média e longa duração. São assuntos cujo timing é mais amplo, tais como o envelhecimento da população, a mudança climática, a gestão estratégica da matriz energética, a questão do emprego frente à revolução tecnológica e vários outros.

O desafio está na atualização da forma como as atividades de planejamento e orçamento – cada vez menos organizadas em silos e mais integradas via sistemas de informação – recepcionarão todas as transformações em curso, que estão longe de estarem claras e, muito menos, equacionadas.

Grande parte do balizamento legal do processo orçamentário data de décadas atrás. A Lei nº 4320 é de 1964. A nossa Constituição Federal é de 1988. A Lei de Responsabilidade Fiscal é de 2001. Isto significa que o arcabouço normativo do país é de um tempo com outro regime

tecnológico, em que as demandas da sociedade por transparência e responsabilização eram de outra natureza – e que as novas tecnologias de informação e comunicação davam seus primeiros passos.

Hoje o país possui um significativo conjunto de organizações não governamentais e instituições acadêmicas que se debruçam sistematicamente sobre o orçamento federal e o traduzem para a sociedade, independentemente de seu grau de domínio do tema. As redes sociais transformaram a forma de exercício da democracia.

Esta conjugação de fatores aponta na direção de que a construção de soluções para os problemas das esferas de orçamento e planejamento não estejam na prateleira. Noutras palavras, não se trata de adquirir uma solução, mas de construí-la. Este processo não pode prescindir do concurso de especialistas no assunto, sejam eles acadêmicos ou practitioners – expressão que em inglês designa os profissionais do ramo.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão acumulou nos últimos anos muitos conteúdos que o habilitam para a discussão destes temas, em boa medida em decorrência dos problemas pelos quais o país passou nos últimos anos e, também, em função do diálogo internacional com outros países e organizações multilaterais que vivenciam desafios comparáveis.

Nenhum país tem como se desenvolver se não possuir um projeto de nação, uma imagem objetivo à qual se apegam como bússola balizadora de sua trajetória. Planeja-se para este percurso. O orçamento, por definição, traduz as escolhas nacionais em uma programação que traduz escolhas feitas por governos democraticamente eleitos.

O conjunto de textos reunidos nesta publicação privilegia a discussão sobre a problemática do planejamento, sem dúvida a que desfruta de menos atenção da sociedade brasileira. No âmbito de nossa cultura política e de nossa história contemporânea, a preocupação com o planejamento nacional esteve mais presente em regimes autoritários que democráticos. Este é um desafio que a sociedade brasileira precisa superar.

Esta publicação traduz algumas das inquietações manifestadas por especialistas da área de planejamento e orçamento governamental. Não se

trata aqui de discutir os aspectos formais das Leis dos Planos Plurianuais, das Diretrizes Orçamentárias ou dos Orçamentos Anuais. Também não se buscam as abordagens normativas de caráter prescritivo, próprias de manuais. A preocupação é com a revelação das nuances que poderiam passar despercebidas para os não iniciados. Pois há muito a ser melhorado nos processos de planejamento e orçamento governamental brasileiro.

A responsabilidade dos textos é dos autores. Tanto a Assecor quanto a Enap são apenas veículos para a publicação dos mesmos. As motivações são: fomentar o debate, buscar organizar contraditórios, sistematizar escolhas e incentivar profissionais que atuam na esfera pública e explicitar suas visões sobre os desafios postos.

Francisco Gaetani
Presidente da Escola Nacional de Administração Pública

APRESENTAÇÃO

Criada pelo Decreto-Lei nº 2.347/1987 (com alteração de denominação introduzida pela Lei nº 8.270/1991), a Carreira de Planejamento e Orçamento tem como principal responsabilidade a coordenação das atividades de planejamento e de orçamento do Poder Executivo federal. Já no ano seguinte, em 1988, a Assecor foi fundada como entidade representativa dos integrantes da Carreira de Planejamento e Orçamento. Desde então, a carreira e a associação vêm atuando no intuito de fortalecer o profissionalismo na administração pública brasileira e contribuir para a melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Etapa importante nessa trajetória, a Lei nº 10.180/2001 estabeleceu que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, bem como a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo como finalidade: formular o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Tamanho desafio exige esforços permanentes de reflexão e debate sobre os rumos das atividades de planejamento e orçamento no País. É nesse sentido que oferecemos ao leitor a primeira obra da série de três livros sobre planejamento e orçamento a serem publicados pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor). Neste primeiro livro são apresentados tópicos para discussão sobre planejamento e orçamento no Brasil a partir da escala nacional. O segundo livro será dedicado à análise de experiências brasileiras de integração entre planejamento e orçamento no nível estadual. Enquanto que a terceira obra

será voltada para a análise de experiências internacionais selecionadas nas áreas de planejamento e orçamento.

Tomando como referência inicial artigos publicados na *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, reunimos, na presente obra, trabalhos que abordam aspectos centrais das atividades de planejamento e orçamento a partir da escala nacional. Na primeira parte do livro, quatro artigos tratam da evolução do planejamento governamental no Brasil. Na segunda, outros quatro artigos abordam o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal à luz dos marcos normativos vigentes no País, destacando as interfaces entre os poderes da República e a sociedade.

Sem qualquer pretensão de esgotar as temáticas aqui abordadas, desejamos que a leitura possa suscitar novas inquietações e reflexões, ingredientes esses indispensáveis para que possamos avançar nos debates e providências voltadas para o contínuo aperfeiçoamento dos nossos instrumentos e atividades de planejamento e orçamento.

SUMÁRIO

Introdução.....	19
------------------------	-----------

Parte I

A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios.....	29
---	-----------

Márcio Gimene

Alicerces do Sistema de Planejamento e de Orçamento brasileiro	31
O planejamento brasileiro sob o regime militar	37
O Sistema de Planejamento e Orçamento pós-Constituição de 1988	43
Conclusão	50
Referências	51

A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas	53
---	-----------

Jackson De Toni

Por um conceito político-relacional de planejamento governamental.....	54
A trajetória recente do planejamento governamental	56
Um Estado que funciona mal porque planeja mal.....	62
As perspectivas para o futuro próximo	65
Uma diretriz fundamental: radicalizar a participação e o controle social	67
Conclusões.....	73
Referências	75

Planos plurianuais e estratégias de desenvolvimento	77
--	-----------

Leandro Freitas Couto

A dimensão estratégica dos planos plurianuais.....	79
As estratégias dos governos e sua expressão no PPA	91
A integração sul-americana nos PPAs	96
Conclusão	105

Referências	107
Planejamento estratégico de Estado no Brasil e a visão prospectiva.....	109
<i>Elaine C. Marcial</i>	
O longo prazo no Brasil e os estudos prospectivos.....	111
Os estudos prospectivos realizados.....	114
Avanços dos estudos prospectivos no Brasil.....	119
A Comissão Senado do Futuro e a PEC nº 122/2015	124
Considerações finais	126
Referências	126
Parte II	
Por que o Sistema de Planejamento e Orçamento é formado por normas de direito fundamental	131
<i>Luiz Fernando Arantes Paulo</i>	
Normas que protegem a democracia são normas de direito fundamental	132
O controle do governo é característica essencial do regime democrático.....	136
Planos e orçamentos são instrumentos de controle do governo.....	141
Conclusão	148
Referências	149
Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo	151
<i>Júlia Alves Marinho Rodrigues</i>	
Sistema Orçamentário Brasileiro	154
Orçamento autorizativo X orçamento impositivo.....	160
Orçamento autorizativo X orçamento impositivo: a realidade brasileira	162
Diferentes perspectivas sobre a impositividade	166
Considerações finais	171
Referências	173

Planejamento, orçamento e participação social 175

Daniel Pitanguiera de Avelino

O Fórum Interconselhos 182

Monitoramento participativo 185

Fórum Dialoga Brasil 188

Participação no orçamento 189

Considerações e perspectivas 199

Referências 204

O jogo do orçamento 207

Otávio Ventura

Jogadores e regras do jogo 211

O jogo sendo jogado 220

Considerações finais 239

Referências 240

INTRODUÇÃO

O livro está organizado em duas partes. Na primeira parte, quatro artigos tratam da evolução do planejamento governamental no Brasil. No primeiro artigo, Márcio Gimene afirma ser preciso analisar as origens, os avanços e os desafios do processo de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil, visando identificar os obstáculos a serem superados a partir da experiência acumulada. O autor ressalta que, dos aprendizados decorrentes das experiências práticas, surgiram recomendações técnicas no sentido de que as atividades de planejamento e orçamento fossem integradas em um sistema de planejamento federal liderado pela Presidência da República e coordenado tecnicamente pelo Ministério do Planejamento, integrando todos os órgãos da administração federal direta e indireta.

Gimene recorda que as principais recomendações que viriam a ser implementadas nas áreas de planejamento e orçamento durante o regime militar e após a redemocratização não diferem significativamente das propostas apresentadas desde a década de 1950 por técnicos e intelectuais das mais diversas filiações ideológicas, que acompanhavam atentamente os debates e avanços técnicos verificados em outros países. Tendo como referência o tripé planejamento/orçamento-programa/cronograma de desembolso financeiro, buscou-se a integração de programas e ações dos órgãos da administração federal direta e indireta, tendo o planejamento como orientador maior da ação governamental. Contudo, segundo o autor, apesar dos méritos em termos de promoção da transparência e do controle do gasto público, o conjunto de inovações legais voltadas para o controle do gasto público instituídas entre meados da década de 1980 e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, resultou em um quadro institucional peculiar, que, em termos práticos, subordinou o planejamento governamental à lógica de curto prazo da gestão fiscal.

No artigo seguinte, Jackson De Toni sustenta que, a despeito da modernização do Estado e do aprofundamento da democracia após os

governos militares, ainda não construímos um sistema de planejamento estratégico à altura dos desafios de um projeto nacional. Desde o Estado Novo, o planejamento governamental teria se confundido com projetos de desenvolvimento econômico, mormente grandes projetos de infraestrutura. Todavia, tal como os modelos explicativos que lhe deram moldura durante esses anos, para De Toni, essa lógica de planejamento teria se mostrado insuficiente para enfrentar o período pós-ditadura.

De acordo com Jackson De Toni, o planejamento convencional como se pratica hoje na maioria das organizações de governo é anódino e deveria ser descartável, não porque seja complexo e inviável, mas porque é burocraticamente inútil para resolver os problemas nacionais. Para o autor, precisamos de um novo conceito de planejamento estratégico governamental, que seja capaz de dar conta dos desafios da sociedade e do Estado brasileiros. De Toni afirma que a qualidade da burocracia pública, mais profissionalizada e inserida no mundo real, contribuiu para modernizar técnicas, ferramentas e processos gerenciais, enquanto que a democracia deu mais visibilidade aos grupos de pressão e a demandas por direitos ainda não assegurados. A consolidação de um Estado de bem-estar social demandaria, no entanto, uma visão de longo prazo a ser construída de forma participativa. Na visão do autor, seriam centrais no debate sobre planejamento governamental perguntas como: “Para quê? Como será construído? Que atores sociais vão perder ou acumular força?”.

O artigo de Leandro Couto recoloca a discussão da funcionalidade dos planos plurianuais (PPAs) no âmbito dos esforços mais amplos de planejamento no Brasil. Apesar de suas limitações, enquanto instrumento formal, burocrático, de classificação da ação governamental, os PPAs produzidos desde 1996-1999 até o de 2016-2019 conseguem revelar a essência das estratégias de desenvolvimento propostas por cada governo. As mudanças metodológicas pelas quais o PPA passou nesse período não afetaram sobremaneira essa sua funcionalidade.

Embora a própria dimensão estratégica tenha deixado de fazer parte da lei do plano, mas compondo a mensagem que encaminha o PL do PPA ao Congresso Nacional, continuou sendo uma referência

importante para o entendimento mais amplo sobre as intencionalidades dos governos. A partir do PPA, é possível ler as estratégias dos sucessivos governos. Isso ocorre tanto em nível geral, na formatação mais ampla da estratégia de desenvolvimento, quanto em temas específicos. No artigo, o autor demonstra como a evolução da política brasileira para a integração regional sul-americana se viu expressa nas estratégias dos diferentes PPAs.

O artigo abre um debate que deve ser aprofundado sobre as melhorias na metodologia de construção e processo de gestão do PPA. Nessa linha, reconhece que, apesar de o PPA ter sido uma referência importante para a compreensão das estratégias de desenvolvimento propostas pelos diferentes governos, não tem sido uma referência para a gestão ou para a decisão alocativa. A amarração da dimensão estratégica com a dimensão tática/operacional do plano permanece frágil, aspecto que deve ser encarado em eventuais propostas de melhoria do processo de gestão do PPA.

Concluindo a primeira parte do livro, Elaine Marcial ressalta que as experiências de planos governamentais no Brasil referem-se, em sua maioria, a horizontes temporais de curto prazo, geralmente de quatro ou cinco anos. Marcial defende que, para um país pensar o longo prazo, é preciso olhar ao menos 20 anos à frente, tempo que seria suficiente para colher os frutos dos investimentos realizados. A autora reconhece que, a partir da década de 1990, foram realizados no País estudos prospectivos com prazos mais alongados. No entanto, todos teriam sido atropelados pelas agendas de curto prazo dos próprios governantes que os demandaram.

Para Marcial, faz-se necessário: criação e fortalecimento da cultura de pensamento estratégico; inserção do pensamento estratégico nas políticas de Estado; institucionalização de metodologias e modelos de planejamento estratégico de longo prazo; sistematização do processo de planejamento de longo prazo, orientando os de médio e curto prazo; e ampliação das atividades de *think tanks* no campo dos estudos de futuro. A criação de um ambiente institucional que propicie o compartilhamento de informações e que fomente a comunicação e a articulação entre os

órgãos de Estado seria fundamental, no seu entendimento, para fomentar a formulação de políticas públicas sinérgicas, voltadas para o futuro e não somente para solucionar os problemas de curto prazo. Afinal, muitos dos problemas que ocupam as agendas de curto prazo não existiriam se trabalhássemos com agendas de longo prazo.

Na segunda parte do livro, quatro artigos tratam do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal à luz dos marcos normativos vigentes no País, destacando as interfaces entre os Poderes da República e a sociedade. Luiz Fernando Arantes Paulo registra que a Constituição de 1988 inaugura no País uma nova ordem jurídica, que tem a democracia como princípio fundamental. Entre os direitos e garantias decorrentes da democracia, estaria a possibilidade de controlar o governo, seu planejamento e as políticas públicas.

O autor destaca a relevância dos instrumentos e mecanismos constitucionais voltados ao controle democrático, vinculando a atuação governamental a planos e orçamentos aprovados pelo Poder Legislativo na forma de leis. Instrumentos como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual definem normas voltadas ao controle do planejamento do governo que são essenciais para a proteção efetiva do regime democrático. Como essas normas têm como fundamento e objetivo a proteção do regime democrático, devem ser reconhecidas, segundo o autor, como normas de direito fundamental.

No artigo seguinte, Júlia Alves Marinho Rodrigues analisa as diferenças de perspectivas entre os Poderes Legislativo e Executivo em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento, tendo como referência o chamado orçamento impositivo. Júlia Rodrigues ressalta que é por meio do planejamento, retratado nas leis orçamentárias, que se fixam os objetivos a serem atingidos pelo Estado. Afinal, como os recursos são escassos e as necessidades da sociedade são ilimitadas, é pelo acesso e pela análise do orçamento público que o cidadão pode identificar o plano de ação governamental e avaliar se as promessas de campanha do governante eleito estão ou não nele refletidas, com possibilidade ou não de se tornarem realidade. Uma vez discutidas, aprovadas, sancionadas

e publicadas, espera-se que as leis orçamentárias sejam cumpridas. Todavia, o descontentamento dos parlamentares com a baixa execução das emendas parlamentares levou à apresentação, desde o começo dos anos 2000, de diversos projetos com o propósito de alterar a Constituição Federal, no que se refere à execução das emendas.

Afinal, até o advento da EC nº 86/2015, o Executivo não tinha obrigação de atender a essas propostas e, muitas vezes, em votações de projetos importantes, usava a liberação das emendas parlamentares como moeda de troca, estabelecendo, dessa forma, uma relação de cooptação. A autora aponta, no entanto, que a EC nº 86/2015 estabeleceu a impositividade restrita às emendas parlamentares individuais, sem qualquer discussão sobre a funcionalidade do sistema orçamentário brasileiro. Na sua opinião, perdeu-se a oportunidade de promover uma discussão doutrinária, técnica e política sobre a impositividade do orçamento, de forma que fossem estabelecidos critérios para a discricionariedade do Poder Executivo. Segundo Rodrigues, buscar-se-ia, dessa forma, tornar a execução do orçamento mais transparente e compatível com a vontade popular expressa por intermédio de seus representantes no Poder Legislativo. Afinal, em um Estado Democrático de Direito, as instituições devem ser respeitadas, e o equilíbrio entre os Poderes é peça essencial para o desenvolvimento pacífico da sociedade.

Em seguida, Daniel Avelino trata das transformações na gestão da participação social nas áreas de planejamento e orçamento do Governo Federal. Segundo Avelino, os municípios e estados que adotaram o orçamento participativo enfatizaram o debate sobre alocação de recursos públicos, em estruturas caracterizadas por uma mobilização inicial de base (às quais o cidadão tem acesso direto sem necessidade de intermediação), passando por outros colegiados mais agregados até produzir propostas para o orçamento anual. Por sua vez, o modelo adotado a partir de 2003 no Governo Federal enfatiza mais a função de planejamento, estimulando a participação indireta com o protagonismo de conselhos de representação mais agregada ou movimentos e organizações da sociedade civil, que

trazem propostas direcionadas a prioridades para uma agenda quadrienal de desenvolvimento expressa no PPA.

De acordo com o autor, não se pode dizer que haja uma participação popular institucionalizada na elaboração e na gestão do planejamento e do orçamento federal, e sim iniciativas que promovem avanços pontuais. Ainda assim, o autor verifica no passado recente um incremento consistente e a diversificação do número e das formas de interfaces entre Estado e sociedade no âmbito federal. Essa tendência de gestão mais participativa seria decorrente do próprio formato de democracia estabelecido pela Constituição Federal de 1988, estimulando o controle da administração pública pelos cidadãos. Ao analisar as experiências recentes, Avelino identifica os principais resultados obtidos pelas práticas participativas, como insumos para inferir possíveis críticas e perspectivas para o aperfeiçoamento da relação entre Estado e sociedade nessa área.

Por fim, Otávio Ventura atualiza o debate em torno do orçamento público. O autor percebe as últimas alterações referentes ao processo orçamentário, a agregação de ações e o advento dos planos orçamentários, o surgimento do orçamento impositivo em 2014 e as discussões em torno dos créditos orçamentários no processo de *impeachment* de 2016 como partes de um complexo jogo, em que jogadores, torcida e juízes estão em constante interação e as regras vão se alterando conforme o jogo se desenvolve.

Ventura traz à tona temas atuais do mundo do orçamento, tais como discricionariedade orçamentária, apoio parlamentar, execução de emendas, fragmentação interna, superdetalhamento de regras, eficiência alocativa, transparência, desempenho fiscal, julgamento de contas, conflitos entre burocracias, insegurança jurídica, criminalização de políticas fiscais, afastamento presidencial por razões orçamentárias. Para muito além da racionalidade técnica, os conflitos e interações relatadas demonstram a complexidade envolvida no orçamento público, o que nos força o olhar para muito além das planilhas orçamentárias.

Dessa forma, este livro atinge o objetivo de ampliar o debate em torno do planejamento e orçamento público no Brasil contemporâneo.

Resgata o histórico da constituição do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, revelando as principais lacunas e funcionalidades no exercício do planejamento e um de seus principais instrumentos, o Plano Plurianual. Além disso, discute as interações desse sistema com o Legislativo, sociedade, órgãos de controle, denotando a relevância do aprofundamento das discussões sobre o tema, que, inclusive, foi objeto central do processo de impedimento presidencial.

Parte I

A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL: ORIGENS, AVANÇOS E DESAFIOS

Márcio Gimene

É o povo brasileiro avesso ao planejamento? Muitos dirão que sim, tomando como referência variações dos argumentos apresentados por Daland (1969, p. 11): “em muitos aspectos, o temperamento e valores do povo brasileiro não aceitam a ordem, eficiência e racionalismo que exige o planejamento”. A generalização pode soar ofensiva, mas é preciso reconhecer que a capacidade de improviso do povo brasileiro, acostumado a superar as adversidades com criatividade, não raro entra em choque com os esforços de ordenamento e coordenação da ação governamental.

Para avançar nessa reflexão seria preciso efetuar uma longa digressão sobre as características do processo colonizador, que fez com que se cristalizasse no Brasil, e na América Latina em geral, a sobreposição das lógicas e valores de uma diminuta elite instruída nas universidades europeias e de uma massa popular que reagia e reage com desconfiança às tentativas de transpor para o novo continente as instituições e os hábitos de comportamento que levaram séculos para se consolidarem nos países colonizadores.

O objetivo do presente trabalho, no entanto, é mais modesto: investigar as origens, os avanços e os desafios no processo de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil.

A primeira seção apresenta as inovações institucionais realizadas entre a década de 1930 e a publicação da Lei nº 4.320/1964. Destaque para a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938; a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952; o lançamento de uma série de planos governamentais, com destaque para o Plano de Metas, em 1956; e para a criação do Ministério do Planejamento, em 1962.

A segunda seção informa que o regime militar inaugurado em 1964 se beneficiou do acúmulo de experiências das décadas anteriores para instalar um sistema de planejamento federal liderado pela Presidência da República e coordenado tecnicamente pelo Ministério do Planejamento, que passava a ser responsável também pela coordenação da elaboração e da execução do orçamento-geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades paraestatais, de economia mista e subvencionados pela União, de forma a garantir que o processo de alocação de recursos estivesse subordinado às prioridades definidas pelo planejamento governamental. Destaque para o Decreto nº 71.353/1972, que estabeleceu que o Sistema de Planejamento Federal era integrado por todos os órgãos da administração federal direta e indireta incumbidos de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa, tendo a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento como órgão central e as secretarias-gerais dos ministérios como órgãos setoriais.

A terceira seção demonstra que os anseios pela redemocratização foram acompanhados de iniciativas que visaram reduzir o grau de arbítrio do Poder Executivo federal, afetando as atividades de planejamento e de orçamento. Os constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento de forte viés parlamentarista. Desde então, os Poderes Executivo e Legislativo travam uma acirrada luta sobre o sentido e o nível de detalhamento das informações que devem constar em instrumentos como os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. Desse embate, herdamos um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curto prazo da gestão fiscal.

Por fim, uma breve conclusão sugere valorizarmos a tradição brasileira na área de planejamento governamental e recomenda que a análise das origens, dos avanços e dos desafios do processo de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no País é um caminho promissor, na medida em que permite identificar obstáculos a serem superados a partir da experiência acumulada.

Alicerces do Sistema de Planejamento e de Orçamento brasileiro

Há muito que se pesquisar e debater sobre o processo de formação do Estado brasileiro e seus incipientes instrumentos de planejamento. No entanto, para os propósitos deste trabalho, é suficiente assumirmos como referência inicial a década de 1930, quando foram criadas, sob a liderança de Getúlio Vargas, instituições como a Comissão Permanente de Padronização (1930), a Comissão Central de Compras (1931), o Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936) e o Dasp (1938). O Dasp, em especial, desempenhou papel importante na elaboração de concursos públicos para acesso aos cargos no Governo Federal, na elaboração do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil e na padronização das normas orçamentárias e financeiras adotadas nos três níveis de governo.

A partir de 1939, os esforços de modernização administrativa passaram a contemplar a elaboração de planos governamentais. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943) contaram, em sua implementação, com a articulação entre o Ministério da Fazenda, a Controladoria-Geral da República e o Tribunal de Contas, compondo um mecanismo de controle das verbas a serem aplicadas em áreas prioritárias, conforme autorização do Presidente da República. A parte essencial desse esquema consistia no registro das dotações anuais pelo Tribunal de Contas, com validade para um período de cinco anos. Esses primeiros planos podem ser definidos como “orçamentos paralelos em regime especial de execução” (DA COSTA, 1971, p. 477).

O Plano Salte (1948) – iniciais de saúde, alimentação, transporte e energia – contou com uma dinâmica de monitoramento da execução física dos empreendimentos um pouco mais sofisticada, com assessores especiais incumbidos de preencher fichas de inspeção sob a coordenação do Diretor do Dasp, que acumulou a função de Administrador-Geral do Plano Salte (DALAND, 1969; DA COSTA, 1971)

Em seguida, vieram a Comissão de Desenvolvimento Econômico Conjunta Brasil-Estados Unidos (1951) e o BNDE (1952), que assumiu na prática a atribuição de coordenar a execução dos investimentos públicos por meio da aprovação, financiamento e integração dos respectivos projetos.

Ainda em 1952, a ideia de se estabelecer um sistema de coordenação das atividades governamentais com base no planejamento foi incluída na proposta de reforma administrativa elaborada por determinação de Vargas. Previa-se a instalação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que funcionaria como agência central de planejamento do Governo Federal. Coordenado pelo Presidente da República, o conselho seria integrado pelos ministros de Estado e contaria com o auxílio de comissões interministeriais. Vargas faleceu, no entanto, antes de conseguir colocar o sistema em prática.

Beneficiando-se das experiências anteriores, coube a Juscelino Kubitschek consagrar o Plano de Metas (1956) como manifestação mais bem-sucedida dos esforços de sistematização do incipiente sistema de planejamento governamental brasileiro. Foram definidas 30 metas em áreas como energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e formação de pessoal técnico, sem contar a criação de Brasília como nova capital do País. Os principais agentes responsáveis pela execução do plano eram sociedades de economia mista e empresas privadas, dispensando a aprovação prévia da maioria dos projetos pelo Congresso Nacional. Liderado pelo Presidente da República e tendo como secretário-geral o Presidente do BNDE, um conselho de desenvolvimento foi criado com a incumbência de fazer com que as agências governamentais harmonizassem suas atividades com os objetivos do Plano de Metas.

A ênfase nos projetos de infraestrutura e no estímulo à industrialização do País conferia ao BNDE papel de destaque no planejamento brasileiro, em permanente tensão com as restrições fiscais impostas pelo Ministério da Fazenda.

Apesar desses avanços, um desafio em particular seguia por ser enfrentado: como criar condições propícias para que os planos governamentais sobrevivessem às alternâncias políticas?

As sucessivas iniciativas na área de planejamento haviam formado um quadro de pessoal técnico capacitado para articular experiências de planejamento nas escalas nacional, regional e estadual, beneficiando-se do surgimento de novas fontes de financiamento internacional. Assessorias especiais na Presidência da República e cargos de direção e assessoria em autarquias e sociedades de economia mista eram o *locus* de trabalho dessa primeira geração de técnicos em planejamento governamental do Brasil.¹

Em agosto de 1961, sob a presidência de Jânio Quadros, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento (Coplan). No ano seguinte, sob a presidência de João Goulart, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento², para o qual foi nomeado Celso Furtado.

De acordo com o relato de Furtado (1989), a preocupação mais imediata de Goulart, seguindo recomendação de San Tiago Dantas, era ter um plano de governo para defender durante o plebiscito:

(...) o presidente chamou-me a Brasília e me disse à queima-roupa: “Quero que você assuma o Ministério Extraordinário do Planejamento. Vamos ter que nos preparar para o plebiscito, que devolverá os poderes ao presidente, e quero me apresentar aos eleitores com um plano de governo nas mãos” (FURTADO, 1989, p. 153).

Furtado aceitou o desafio com a condição de que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) permanecesse sob sua coordenação, ponderação acatada por Goulart. Assim, o novo ministro recebeu as incumbências de coordenar: 1) a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social; 2) os planos e

¹ Também contribuiu na formação de pessoal qualificado para atividades de planejamento a criação de empresas e órgãos como: Vale do Rio Doce, em 1942; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 1951; Petrobras, em 1953; e Eletrobrás, em 1954.

² Lei Delegada nº 1, de 25 de setembro de 1962, combinada com o Decreto nº 1.422, de 27 de setembro de 1962. O nome completo do cargo era Ministro de Estado Extraordinário Responsável pelo Planejamento.

atividades dos órgãos de desenvolvimento regional³; e 3) os planos de ajuda externa. Para tanto, ficaram a ele subordinados o Coplan, o Conselho de Desenvolvimento e a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso.

Ganho o plebiscito e restaurado o presidencialismo, em parte devido à capacidade do Plano Trienal (1962) de injetar otimismo na sociedade quanto aos rumos do País, Furtado considerou concluída sua tarefa ministerial. Fazia questão, no entanto, de sugerir a criação de um sistema de planejamento:⁴

Nas diretrizes relacionadas com a reforma administrativa, eu sugerira a criação de um sistema de planejamento, instituindo-se em cada ministério um núcleo específico para assessorar o ministro na elaboração de seu próprio plano e no acompanhamento de sua execução. Mas uma reforma desse gênero dependia do Congresso Nacional, e a execução do plano, tal qual fora aprovado pelo chefe de governo, requeria ação urgente (FURTADO, 1989, p. 162).

A proposta formulada por Furtado sugeria a criação de um sistema nacional de planejamento, que teria no Conselho de Desenvolvimento Nacional a instância de formulação e coordenação de políticas de mais alto nível, composta pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e pelos chefes da Casa Civil e da Casa Militar. O Conselho de Desenvolvimento Nacional seria assessorado por comissões e subcomissões que mobilizariam representantes de todos os órgãos da administração pública direta e indireta. As comissões seriam unidades integrantes do Conselho de Desenvolvimento Nacional, das quais deveriam encarregar-se, preferencialmente, os chefes dos órgãos de

³ Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Comissão do Vale do São Francisco e Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País.

⁴ “O presidente, ao sentir que uma reforma na estrutura ministerial envolvia um custo político, teria me liberado de imediato, não fora o risco de que se interpretasse minha saída como o começo do abandono do Plano. Paulo Bittencourt, diretor do poderoso Correio da Manhã, contou-me que o havia advertido a esse respeito. Permaneci como ministro do Planejamento no regime presidencial restaurado, mas consciente de que minhas funções se limitariam a assessorar o presidente e, em certas matérias, o ministro da Fazenda” (Furtado, 1989, p. 162).

planejamento dos ministérios. Cada comissão seria desdobrada em subcomissões que reuniriam representantes dos órgãos responsáveis por cada atividade (DA COSTA, 1971).

A proposta estava em sintonia com as recomendações feitas pela Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa⁵) e pelo Grupo de Estudo e Elaboração das Normas para a Implantação e Institucionalização do Planejamento. A proposta da Cepa consistia na criação de um sistema de planejamento que teria as seguintes características:

A CEPA recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, mormente a Presidência da República e os Ministérios, estabeleçam um sistema de planejamento, encarregado de pesquisar fatos administrativos e planejar, com base no conhecimento objetivo, as atividades a curto prazo e a longo prazo de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais, finalmente, num plano orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro.

O planejamento governamental no País não deve continuar a ser feito desintegradamente, ao sabor de caprichos e dedicações eventuais, ou em consequência de entusiasmo episódico de minorias ativistas.

(...)

Ao lado da criação de um sistema de planejamento institucionalizado, (...) cumpre instalar e encorajar em nossas práticas administrativas o hábito de planejar a curto e a longo prazo. A obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, de elaborar planos periódicos de trabalho, parece-nos iniciativa complementar lógica para ensejar o advento do planejamento, como fase administrativa indispensável, em todos os órgãos e dependências do serviço público (BRASIL, 1963a, p. 127-144).

⁵ Em 1956, pelo Decreto nº 39.855, de 24 de agosto, o Presidente Juscelino Kubitschek criou a Cepa, que tinha como objetivos: a) coletar dados, informações e promover a realização de análises especiais destinadas a identificar os problemas de urgência no que tange à melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo federal; b) estudar e propor medidas imediatas que assegurem a melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República; c) sugerir medidas para a eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas nos vários setores da administração federal; d) reexaminar os projetos de reforma administrativa, a fim de habilitar o Presidente da República a prestar mais eficientemente qualquer colaboração que a este propósito lhe seja solicitada pelo Congresso Nacional; e) manter o Presidente da República a par do progresso de seus trabalhos e apresentar relatório final sobre os mesmos.

Na mesma linha, o Grupo de Estudo e Elaboração das Normas para a Implantação e Institucionalização do Planejamento, instituído pelo Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, apontava em direção a um planejamento governamental global:

Temos feito progresso em matéria de planejamento parcial, sobretudo no setor econômico. Cabe-nos marchar para a fase mais avançada e fecunda, que é a do planejamento governamental global, em que os planos parciais são sopesados, ajustados e integrados em planos gerais e estes passam a constituir os *terms of reference* do Governo. Uma das características dessa fase do planejamento governamental é a coincidência dos orçamentos com as etapas anuais dos planos de longa duração. Em outras palavras, cada orçamento passa a representar, nada mais, nada menos, do que a especificação anual de recursos financeiros destinados ao custeio da etapa correspondente do plano de execução (BRASIL, 1963b, p. 67).

Recepcionando as sugestões feitas pelos técnicos, a proposta de reforma administrativa que acompanhou o Plano Trienal obrigava a administração federal a se submeter a um rigoroso esquema de ação planejada, do qual o orçamento-programa seria o principal instrumento. Houve, no entanto, forte reação no meio político, com base no argumento de que, se esse sistema fosse implementado, o Ministro do Planejamento se tornaria um superministro, com mais poderes do que o próprio Presidente da República.

Instituiu-se, então, por meio do Decreto nº 52.256, de 11 de junho de 1963, uma Coordenação do Planejamento Nacional, órgão colegiado presidido pelo Presidente da República e integrado pelos chefes dos gabinetes Civil e Militar e pelo Coordenador-Geral da Assessoria Técnica. Os ministros de Estado ficavam obrigados a instituírem grupos de planejamento incumbidos de elaborar os projetos preliminares que comporiam um novo plano de desenvolvimento econômico e social, a ser elaborado. E foi transferida para a Assessoria Técnica da Presidência da República a função de órgão coordenador das atividades de planejamento, função que já se encontrava atribuída à Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento e à Secretaria Técnica do Coplan.

No entanto, como se verificaria diversas outras vezes na história do Brasil, a instabilidade política levaria a Presidência da República a centrar suas energias nas questões emergenciais, deixando em segundo plano a estruturação de um sistema coordenado de gestão que tivesse o planejamento e o plano de governo como referências principais no processo decisório.

Ainda assim, pode-se dizer que ocorreram avanços consideráveis desde o final da década de 1930, quando o planejamento governamental não passava de um mero controle contábil, até meados da década de 1960⁶, quando já era rotina nos principais órgãos públicos brasileiros um planejamento mais sofisticado, que incluía a elaboração de diagnósticos, planos de investimento e coordenação de projetos, especialmente na área de infraestrutura.

Resultou dessa efervescência a Lei nº 4.320, publicada em 17 de março de 1964, instituindo normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

O planejamento brasileiro sob o regime militar

Quando os militares depuseram João Goulart, assumiram o comando de um país com certo acúmulo na área de planejamento. Coube ao Plano de Ação Econômica do Governo – Paeg (1964) organizar as ações iniciais do novo grupo dirigente. A sobreposição de instituições responsáveis por coordenar as atividades de planejamento foi contornada com a publicação do Decreto nº 53.914/1964, quando foram extintos a Coordenação do

⁶ Nos governos estaduais, a integração entre planejamento e orçamento avançou especialmente a partir do Plano de Ação, implantado por Carvalho Pinto no Estado de São Paulo, em 1959. Todas as atividades de competência estadual foram integradas em um mesmo plano, com previsão orçamentária para um horizonte de cinco anos. Esse precursor do orçamento-programa no Brasil influenciou vários outros planos estaduais, tais como: o Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia – Plandeb (1960-1963), o Plano de Metas do Governo do Estado de Santa Catarina – Plameg (1961-1965), o Plano de Desenvolvimento do Paraná – Pladep (1963-1967) e o Plano de Investimentos e Serviços Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (1964-1966).

Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Planejamento e o Conselho de Desenvolvimento, que passaram a ter suas atribuições concentradas no Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

A principal inovação desse novo formato foi a incumbência conferida ao Ministério do Planejamento para coordenar a elaboração e a execução do Orçamento-Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e das entidades paraestatais, de economia mista e subvencionados pela União.

Além de contar com o apoio político que faltou a Celso Furtado, o novo ministro do Planejamento, Roberto Campos, obteve respaldo para organizar três órgãos técnicos que seriam fundamentais para a estruturação das atividades de planejamento e de orçamento: o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea); o Setor de Planejamento Setorial; e o Setor de Economia e Finanças, responsável pela coordenação orçamentária. A esses órgãos se somava o Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), que era liderado pelo Presidente da República e tinha como secretário executivo o Ministro do Planejamento.

Ainda em 1964, o Ministro do Planejamento instalou a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra). A comissão recomendou a ação coordenada do Governo tendo como referência: programação governamental, que orientasse a ação da administração pública em todos os setores; orçamento-programa, que servisse de roteiro à execução coordenada pelo programa anual, no que respeita à receita, à despesa e à ação administrativa; e programação financeira, que ajustasse o ritmo de trabalho da administração federal, em geral, e de cada setor de trabalho, em particular, à disponibilidade do Erário (DIAS, 1969, p.12).

A proposta seguia a mesma lógica das recomendações anteriores:

A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República.

Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica auxiliar diretamente o

Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do Governo. A aprovação dos planos e programas gerais e setoriais é da competência do Presidente da República.

Em cada ano, será elaborado um Orçamento-Programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Para ajustar o ritmo de execução do Orçamento-Programa ao fluxo provável de recursos, o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, elaborará a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Nenhuma atividade será iniciada sem que se verifique, previamente, sua consonância com a programação governamental e o Orçamento-Programa, nem compromisso financeiro algum poderá ser assumido se não estiver contemplado na programação financeira de desembolso (DA COSTA, 1971, p. 502-503).

Tributária desse acúmulo de aprendizados, a reforma administrativa de 1967 consagrou o tripé planejamento/orçamento-programa/programação financeira de desembolso:

O tripé em que se apoia a Reforma – planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso – ensejará remover-se o represamento resultante dos erros e das protelações passadas. Ele traduz com fidelidade os propósitos e as intenções do Governo ao engajar-se no processo de reforma, adotando uma linguagem que, pela sua simplicidade e fácil assimilação – e tendo a ampará-la os mais modernos conceitos e princípios da arte de administrar –, possa servir de veículo comum de entendimento entre os administradores, desde os de topo até os de menor nível hierárquico (...).

(...) não basta planejar, pois é preciso também administrar e verificar os resultados, impedindo, com isso, que o administrador de menor visão ponha de lado a preocupação do planejamento, assim como coibindo que o administrador mais inclinado aos rasgos de entusiasmo pelos planos deixe de verificar os resultados de sua execução, mantendo-se o planejamento permanentemente ajustado à realidade; e, acrescenta-se – o que é de suma relevância – não retirando do administrador a ênfase em suas funções gerenciais, de sua responsabilidade pelos resultados (DIAS, 1969, p. 53-54).

Nesse tripé, cabia ao vértice referente ao planejamento orientar os demais: “Tem-se como pacífico que o Administrador Público, em qualquer nível em que atue, terá de situar-se e agir em consonância com as linhas gerais do planejamento econômico e social do Governo” (DIAS, 1969, p. 57).

O orçamento-programa, por sua vez, cumpria o papel de estabelecer linguagem comum entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ao elaborarem e aprovarem o orçamento, e uma linguagem compreensível para a coletividade, permitindo a todos – e em particular ao setor privado – melhor conhecimento do programa anual de trabalho governamental e os recursos alocados para sua execução. Conforme aponta Dias (1969), a coordenação entre a programação de atividades e a estimativa dos recursos financeiros destinados a implementá-las gera, pelo menos, três vantagens:

1. a confiança de que as diretrizes do planejamento permearão os diversos níveis administrativos até atingirem as unidades executivas de menor porte, definindo-lhes a responsabilidade pela realização dos serviços esperados pela coletividade, razão de ser do Serviço Público;
2. a convicção dos órgãos executivos de que se ajustam às diretrizes da programação governamental, podendo pleitear e contar em tempo com os recursos indispensáveis ao desenvolvimento de uma ação dinâmica que os habilite a produzir serviços e a demonstrar realizações;
3. o surgimento de linguagem comum entre os que planejam – tanto no que respeita à ação econômica e financeira, em geral, como no que concerne aos aspectos setoriais – e os que administram, coordenam e executam, afinando-se os instrumentos de avaliação e aferição, sem os quais será impraticável medir resultados, distinguir entre ação eficiente e ineficiente, buscar a obtenção de maior produtividade, administrar, em suma (DIAS, 1969, p. 58).

Quanto à programação financeira de desembolso (*cash flow*), cabia, de um lado, assegurar um fluxo ordenado de recursos financeiros aos diferentes setores de ação governamental e, assim, proporcionar ritmo de trabalho produtivo aos diferentes serviços, e, por outro lado, proporcionar, a todo aquele que preste um serviço, realize um fornecimento ou faça uma obra para a administração pública, a certeza de que, cumprido seu compromisso, o serviço público igualmente cumprirá

o dele, pagando pontualmente, nas épocas estipuladas, os encargos assumidos. Acreditava-se que a disciplina da programação financeira iria conferir maior realismo às autorizações programáticas constantes do orçamento, regulando a cadência de sua implementação. Para tanto, seria preciso coordenar os fluxos de receita e de despesa durante a execução do orçamento-programa (DIAS, 1969, p.59).

Essas inovações foram consolidadas em três normativos principais:

- a Constituição Federal de 1967, na parte referente ao “Orçamento” e à “Fiscalização Financeira e Orçamentária”;
- o Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e
- o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa.

Com a Constituição de 1967, os orçamentos plurianuais se tornaram um imperativo constitucional, dando concretude à sucessão de planos e programas que seriam lançados nos anos seguintes. O Plano Decenal de Desenvolvimento (1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968) e o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970) atualizaram sucessivamente os estudos e estratégias de governo, consolidando o planejamento como método de trabalho no Governo Federal. Depois vieram os planos nacionais de desenvolvimento. O I PND (1971) teve como mote a integração nacional, focando em projetos estruturantes de infraestrutura (Itaipu, Transamazônica) e indústrias de base (siderurgia, petroquímica, mineração, telecomunicações). Foi sucedido pelo II PND (1974), que manteve o foco do seu antecessor e colheu os frutos da experiência acumulada, vindo a ser considerado o plano mais bem-sucedido depois do Plano de Metas de JK.⁷

⁷ Os sucessores do II PND não tiveram o mesmo sucesso. O III PND (1979) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985) foram afetados pela instabilidade política e econômica que tomou conta do País, não chegando a organizar de fato as ações governamentais e a alocação de recursos.

Em termos de gestão, o Decreto nº 71.353/1972 estabeleceu que as atividades de planejamento, orçamento e modernização da administração federal seriam integradas no Sistema de Planejamento Federal, que teria como objetivos: coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; acompanhar a execução desses planos e programas; assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais; modernizar as estruturas e procedimentos da administração federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do governo; e estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

O Decreto nº 71.353/1972 esclarecia ainda que o Sistema de Planejamento Federal era integrado por todos os órgãos da administração federal direta e indireta incumbidos de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral foi confirmada como órgão central do Sistema de Planejamento, que tinha como órgãos setoriais as secretarias-gerais dos ministérios civis e os órgãos equivalentes dos ministérios militares. Além de zelar pelo bom funcionamento do Sistema de Planejamento, prestando assistência técnica aos órgãos setoriais, cabia ao órgão central promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios no tocante às atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Ficava instituído dessa forma o embrião daquilo que hoje chamamos de Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. É nessa sistemática de integração entre planejamento, orçamento e desembolso financeiro que encontramos grande parte das explicações para o relativo sucesso do planejamento governamental durante o regime militar.

O Sistema de Planejamento e Orçamento pós-Constituição de 1988

Os anseios pela redemocratização foram acompanhados de iniciativas que visaram reduzir o grau de arbítrio do Poder Executivo federal. Antes mesmo de ser promulgada a Constituição da República de 1988, um conjunto de medidas legais e administrativas modificaram significativamente o funcionamento das atividades de planejamento e de orçamento (VIGNOLI; FUNCIA, 2014):

- incorporação, pela primeira vez, no Projeto de Lei Orçamentária da União para 1986, das despesas com encargos da dívida mobiliária federal, assim como de vários subsídios concedidos pelo governo;
- extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, em janeiro de 1986;
- criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional, o que permitiu a centralização, o acompanhamento e a programação de atividades anteriormente realizadas pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil;
- criação, em julho de 1987, da Carreira de Orçamento, constituída dos cargos de técnico de orçamento e de analista de orçamento;⁸
- atribuição, em julho de 1987, ao Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, da administração e controle da dívida mobiliária federal;
- criação, em julho de 1987, do orçamento das operações de crédito, que passou a constar, como anexo, do orçamento-geral da União;
- proibição, em novembro de 1987, da emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa; e

⁸ A Lei nº 8.270/1991 alterou a denominação para Carreira de Planejamento e Orçamento, constituída dos cargos de técnico de planejamento e orçamento e analista de planejamento e orçamento.

- transferência, em dezembro de 1987, para o Ministério da Fazenda, dos fundos e programas administrados pelo Banco Central.

Em seguida, preservando os conceitos consagrados pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Decreto-Lei nº 200/1967, os constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento de forte viés parlamentarista, composto por três instrumentos interdependentes: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). De acordo com esse modelo, os planos de desenvolvimento de longo prazo, os planos de desenvolvimento regional e o programa de governo eleito devem ser sintetizados em um plano plurianual com vigência de quatro anos, correspondente ao período situado entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato seguinte.

Os constituintes buscaram, dessa forma, favorecer a continuidade administrativa entre mandatos do Poder Executivo, antevendo que a promulgação da Constituição seria seguida da aprovação do sistema parlamentarista em plebiscito. Ocorre que, no plebiscito realizado em 1991, a população brasileira votou majoritariamente pelo sistema presidencialista, como fizera em 1963, prejudicando significativamente a lógica que orientou a instituição do esquema PPA-LDO-LOA.

Desde então, os Poderes Executivo e Legislativo travam uma acirrada luta sobre o sentido e o nível de detalhamento das informações que devem constar em cada um desses instrumentos.

De acordo com a determinação constitucional, o PPA deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública não só para os investimentos, como também para as despesas de custeio deles decorrentes. Trata-se do sucessor do orçamento plurianual de investimentos, instituído pela Constituição de 1967, que era elaborado anualmente, devendo informar apenas as despesas de capital (investimentos) previstas para um período de três anos.

A LDO define as metas e as prioridades da administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA,

permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício e, quando da discussão da LOA, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos prevista na proposta de lei orçamentária.

Apenas a partir do PPA 1996-1999 podemos dizer que a lógica PPA-LDO-LOA passou a ser efetivamente implementada. Ainda assim, muito do que foi planejado não chegou a ser executado devido às restrições fiscais impostas pela política macroeconômica. O mesmo pode ser dito do PPA 2000-2003, cuja implementação coincidiu com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu uma série de mecanismos destinados a controlar o gasto público.

Ao incorporar todas as ações de governo, o PPA acabou se transformando em um orçamento plurianual piorado, na medida em que não mais explicitava com clareza as ações estruturantes e os investimentos que deveriam contar com fluxo garantido de recursos. Sem receberem o necessário respaldo político, os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA foram tratados pelos servidores públicos e pela sociedade como exercícios meramente formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição.

Dada a insuficiência dos PPAs como instrumentos de gestão estratégica, tornou-se prática comum a elaboração de listas de obras prioritárias, com modelos paralelos de gestão: Brasil em Ação, em 1996; Avança Brasil, em 2000; Metas Presidenciais, em 2003; ou Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007 (REZENDE, 2010; COUTO, 2011; DE TONI, 2014; GARCIA; COUTINHO, 2015).

Ademais, a consolidação do sistema de planejamento e orçamento instituído pela Constituição da República vem sendo prejudicada pela precariedade das condições de trabalho nas instituições públicas, especialmente no que se refere ao quadro de pessoal. Centenas de técnicos que trabalhavam nas áreas de planejamento e orçamento da administração direta e indireta estão hoje aposentados. As áreas de atuação governamental se expandiram de maneira significativa desde a

Constituição de 1988, notadamente no que se refere às políticas sociais e atividades regulatórias e de fiscalização, sem que a força de trabalho fosse reposta de forma satisfatória.

O Decreto-Lei nº 2.347/1987 criou a Carreira de Orçamento, que, pela Lei nº 8.270/1991, passou a ser denominada Carreira de Planejamento e Orçamento. No entanto, a insuficiência de concursos faz com que muitas áreas de planejamento e orçamento da administração direta e indireta sigam desprovidas de técnicos e analistas de planejamento e orçamento, o que inviabiliza na prática o pleno exercício das atividades previstas na Medida Provisória nº 480/1994, que atualizou o Decreto nº 71.353/1972, ao determinar que as atividades de planejamento e de orçamento do Governo Federal seriam organizadas de forma sistêmica, tendo como órgão central a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

Tentativas de consolidação do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal foram objeto de diversas modificações normativas e administrativas até a Lei nº 10.180/2001 estabelecer que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo por finalidade: formular o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Assim, de acordo com a Lei nº 10.180/2001, compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal,

integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, 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 do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - 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;

VII - realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

De forma análoga, a Lei nº 10.180/2001 estabelece que compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

Como colocar isso tudo em prática sem quantitativo de pessoal adequado e devidamente capacitado nas áreas responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento? Sem que o/a presidente da república conduza pessoalmente os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos planos e orçamentos. E com instituições públicas desestruturadas, submetidas a constantes mudanças de dirigentes, o que leva a descontinuidade de programas, ações e dinâmicas de trabalho.

Apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência e do controle do gasto público, o conjunto de inovações legais voltadas para o controle do gasto público instituídas entre meados da década de 1980 e a publicação da LRF, em 2000, resultou em um quadro institucional peculiar, que, em termos práticos, subordinou o planejamento governamental à lógica de curto prazo da gestão fiscal. Grande parte do esforço de elaboração dos planos plurianuais e orçamentos anuais foi prejudicada pelos contingenciamentos de despesas visando ao cumprimento de metas fiscais definidas arbitrariamente.

Se, por um lado, essas inovações legais foram importantes ao estabelecer mecanismos de controle do gasto público, por outro lado, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica. Sobre o primeiro ponto, com exceção dos gastos com juros, todas as demais despesas públicas passaram a ser subordinadas ao alcance das metas de resultado primário. Os investimentos públicos em particular, por serem mais facilmente contingenciados, ficaram especialmente prejudicados.

Sobre o segundo ponto, ao contrário do que recomendam as boas práticas de gestão macroeconômica, no Brasil atual, nos momentos de alto crescimento, a arrecadação cresce e há incentivos para o Estado gastar mais. Esse gasto adicional pode gerar um excesso de demanda agregada e pressões sobre o nível de preços, em uma economia já aquecida. Já no contexto de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal por meio de uma política fiscal emergencial e contracionista, para além de prejudicar o planejamento prévio, retira estímulos à demanda agregada

de uma economia já desaquecida e reduz ainda mais o crescimento econômico. Em outras palavras, quando a economia vai bem, o setor público não faz poupança e, quando vai mal, o ajuste interrompe os projetos em andamento, contingenciando o investimento (BIANCARELI; ROSSI, 2014).

Em suma, o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, que tinha no planejamento seu orientador maior, passou a ser comandado pela lógica de curto prazo do desembolso financeiro, de forma a atingir metas de resultado primário que passaram a ser vistas pelos parlamentares e os meios de comunicação como referências maiores de sucesso na administração pública.

Reverter esse quadro exige que o planejamento governamental volte a ser o vetor prioritário do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, assegurando fluxos adequados de recursos para as ações e os investimentos prioritários, o que demanda medidas tais como as listadas a seguir:

1. engajamento pessoal do/da Presidente da República na coordenação dos processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos planos e orçamentos, contando com o suporte técnico do Ministério do Planejamento e das unidades responsáveis pela coordenação das atividades de planejamento e orçamento em cada ministério;
2. permanente elaboração e atualização de planos e estudos de longo prazo que estabeleçam agendas de cooperação entre os Poderes da República, os entes federados, a sociedade civil e a iniciativa privada;
3. revisão do regime fiscal, de forma a substituir os normativos pró-cíclicos e anti-investimento da LRF e das leis de diretrizes orçamentárias por normas que permitam e estimulem o Poder Executivo a agir de maneira anticíclica, acelerando os investimentos públicos em períodos de queda da arrecadação decorrentes de baixo dinamismo econômico.

Conclusão

Em vez de lamentarmos a suposta ausência de planejamento, resta mais promissor reconhecer que no Brasil temos certa tradição na área, o que nos permite identificar os obstáculos a serem superados a partir da experiência acumulada. Para tanto, é recomendável analisarmos as origens, os avanços e os desafios do processo de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil, de maneira a evitar repetir erros do passado.

É impossível precisarmos quais investimentos e políticas públicas seriam realizados independentemente da existência de planos governamentais. É razoável afirmar, no entanto, que a experiência técnica acumulada por sucessivos esforços de elaboração e implementação de planos foi capaz de conferir certa continuidade nas políticas públicas brasileiras, fato raro em países subdesenvolvidos. Mudaram-se os nomes fantasia dos programas e postergaram-se os prazos, mas grande parte das instituições e dos empreendimentos concebidos em um mandato sobreviveram nos mandatos seguintes.

É curioso notar, por exemplo, que as principais recomendações que viriam a ser implementadas pelo regime militar nas áreas de planejamento e orçamento não diferem significativamente das propostas apresentadas desde a década de 1950 por técnicos e intelectuais das mais diversas filiações ideológicas, que acompanhavam atentamente os debates e avanços técnicos verificados em outros países.

A mesma lógica, que pode ser sintetizada no tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, prevaleceu com a Constituição de 1988, consolidada no sistema PPA-LDO-LOA. Todavia, apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência e do controle do gasto público, o conjunto de inovações legais voltadas para o controle do gasto público instituídas entre meados da década de 1980 e a publicação da LRF, em 2000, resultou em um quadro institucional peculiar, que, em termos práticos, subordinou o planejamento governamental à lógica de curto prazo da gestão fiscal.

A superação desse impasse demanda medidas como: substituição dos normativos pró-cíclicos e anti-investimento da LRF e das leis de diretrizes orçamentárias por normas que permitam e estimulem o Poder Executivo a agir de maneira anticíclica; engajamento pessoal do/da presidente da República na coordenação dos processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos planos e orçamentos; e permanente elaboração e atualização de planos e estudos de longo prazo que estabeleçam agendas de cooperação entre os Poderes da República, os entes federados, a sociedade civil e a iniciativa privada.

Referências

- BIANCARELI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília: Assecor, v. 4 (1), 2014.
- BRASIL. Presidência da República. *A reforma administrativa brasileira*. v. IV. Cepa, 1963a.
- _____. Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. *Plano de execução da reforma*. 1963b.
- COUTO, L. *Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), Brasília: Assecor, v. 1 (1), 2011.
- DA COSTA, J. G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- DALAND, R. T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1969.
- DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, DF, v. 4 (1), 2014.
- DIAS, J. N. T. *A reforma administrativa de 1967*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GARCIA, R. C.; CARDOSO, J. C. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento*. Texto para Discussão 2061. Ipea. Brasília, 2015.
- REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Cepal/Ipea. Brasília, 2010.
- VIGNOLI, F.; FUNCIA, F. *Planejamento e orçamento público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. (Coleção Práticas de Gestão).

A RETOMADA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: NOVOS DILEMAS E PERSPECTIVAS

Jackson De Toni

Utopia ... ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopia? Para eso sirve: para caminar.

Eduardo Galeano, Las palabras andantes.

O planejamento é um processo que precede e preside a ação. Planos e programas não são estranhos ao Estado brasileiro. A história do planejamento no setor público se confunde com a própria trajetória de construção do aparelho de Estado. Nossa tradição, contudo, só recentemente agregou o adjetivo “estratégico” ao termo “planejamento”. Desde o Estado Novo, o planejamento governamental se confunde com projetos de desenvolvimento econômico, mormente grandes projetos de infraestrutura. O modelo nacional-desenvolvimentista e o processo substitutivo de importações ajudam a entender o domínio da lógica econômica e orçamentária no processo de planejamento governamental. Porém, tal como modelos explicativos que lhe deram moldura durante esses anos, essa lógica de planejamento foi largamente insuficiente para enfrentar o período pós-ditadura.

O argumento central defendido neste trabalho é de que, a despeito da modernização do Estado e do aprofundamento da democracia após os governos militares, ainda não construímos um sistema de planejamento estratégico à altura dos desafios de um projeto nacional. Para que isso seja viável há uma primeira condição *sine qua non*: o protagonismo político do Presidente da República na liderança pessoal de uma agenda que rompa com a trajetória de melhorias cosméticas no sistema de planejamento federal.

O texto está estruturado em três partes, além desta introdução e das conclusões. Na segunda seção, define-se um conceito de planejamento estratégico governamental, condição necessária para estabelecer convergências e contraposições no debate atual. Na terceira seção, sumariza-se a trajetória do debate em grandes ciclos, ou fases, do planejamento governamental. A seção seguinte evidencia o custo de oportunidade que a ausência de um sistema estruturado resulta para o País. Finalmente, a quinta e última seção aponta grandes diretrizes e parâmetros, ainda genéricos, que poderiam orientar a reformulação do planejamento governamental. Nessa seção há uma ênfase necessária sobre os aspectos metodológicos de uma estratégia de radicalização do processo de participação social.

Por um conceito político-relacional de planejamento governamental

Não há como avançar no debate sobre os problemas e perspectivas do planejamento governamental sem a definição de parâmetros conceituais sobre a natureza do tema e suas implicações ontológicas. O planejamento governamental é, por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado, que, por meio do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade. Essa definição supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia, está muito além do debate econômico sobre a mera alocação de recursos e muito além da simples aplicação de modelos gerenciais de bolso e heurísticas econométricas.

Em verdade, o processo de planejamento governamental, quando autêntico e patrocinado pela alta direção do governo, é a própria essência do ato de governar, do exercício do poder em profundidade. Isso porque o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros, com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado. Os cenários resultam de decisões estratégicas tomadas no tempo presente, mais do que meras projeções do passado.

É por isso que o planejamento governamental necessita de uma abordagem transdisciplinar, polissêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta e, portanto, contraditória em si mesma, que é o jogo social, a produção das condições de existência de uma determinada sociedade, com suas virtudes e fraquezas. Por isso o plano não pode ser encomendado a um grupo de técnicos com boa vontade. Os responsáveis últimos e diretos pela direção das organizações públicas devem envolver-se e responsabilizar-se pelas suas consequências. Caso contrário, o plano, como sabemos, continuará a adornar estantes e se esconder no escuro das gavetas. Nesse conceito proposto, pode-se dizer que governos de baixa qualidade não têm planejamento estratégico. O máximo que seu grau de maturidade permite é a confecção de *shop lists* de obras e serviços, monitorados pelo controle burocrático dos empenhos orçamentários, sob a égide do “comando e controle”. Aliás, é só nesse último ambiente que a ação hipertrofiada dos processos de controle faz algum sentido.

A racionalidade que preside esse conceito de planejamento governamental combina a dimensão burocrática da organização de processos de governo, numa lógica racional-weberiana (a lógica dos meios), com uma lógica política teleológica de governo. Mas é a segunda que terá dominância sobre a primeira, não o contrário. Logo, o ato de planejar se confunde com o ato de governar, é uma mediação em permanente dilema entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, entre a *virtú* e a *fortuna*. Numa democracia, o planejamento cumpre a missão de viabilizar graus crescentes de liberdade humana e autonomia dos diversos atores na relação sempre conflitiva entre Estado e sociedade.

O plano, mais que a organização ingênua e neutra dos meios, deve falar sobre os fins, as grandes escolhas políticas, e, por tabela, deve dizer ao que se renuncia, a não prioridade. Planejar estrategicamente é definir regras que balizarão institucionalmente os ganhadores e os perdedores no jogo de poder. É nesse sentido que o plano estratégico de um governo é um ato de natureza essencialmente política. Deveria ser um roteiro de intervenção, um sinalizador do futuro e um menu para a ação dos governantes, indissociável

dos sistemas de gestão que lhe deveriam criar viabilidade organizacional, gerencial e institucional.

Na prática do mundo concreto, esse conceito ideal só se realiza por aproximações sucessivas, na maioria incrementais e ainda grandemente dominadas pelo normativismo economicista. Não há experiência histórica, socialista ou capitalista e suas diferentes variedades possíveis, em que o planejamento governamental tenha sido exercido em sua plenitude. Há visões de futuro, sem estratégia, e estratégias desprovidas de horizonte.

A trajetória recente do planejamento governamental

A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, pelo Governo Vargas, pode ser considerada um marco na história do planejamento governamental brasileiro. Ela se confunde com a própria formação do aparelho de Estado e da rede de processos e instituições criadas desde então para promover a industrialização do País, o que traduziu naquele período o processo de desenvolvimento nacional.

A trajetória do planejamento governamental pode ser dividida em cinco grandes períodos. O período inicial vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, do início dos anos 1930 até meados dos anos 1950. Esse período pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista. Uma segunda fase se inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizada pela integração da economia brasileira à economia internacional, que pode ser chamada de desenvolvimentista-dependente. Um terceiro período se inicia e termina com a origem e a falência do regime militar em meados dos anos 1980, denominado de desenvolvimentista-autoritário. Um quarto período vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais da década de 1990, denominado de democrático-liberal. Finalmente uma quinta e última fase se inicia no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Essa fase pode ser chamada de desenvolvimentista-societal. No Quadro 1, são identificados os períodos da trajetória do planejamento governamental e suas características.

Quadro 1 – Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I. Nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento estatal • Nacionalismo econômico • Planejamento econômico-normativo 	Dos anos 1930 até o pós-guerra
II. Desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento associado ao capital externo • Industrialização acelerada • Modernização do Estado e da burocracia estatal 	Do pós-guerra ao golpe militar
III. Desenvolvimentista-autoritário	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento autoritário, economicista e normativo • Lógica do comando & controle • Planos de desenvolvimento 	Nos governos militares
IV. Democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Recomposição formal das organizações de planejamento • CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs • Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	Da redemocratização ao Governo Lula I
V. Desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do planejamento com ênfase setorial • Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda • PPAs de estados e municípios 	Do Governo Lula I até Governo Dilma

Fonte: Elaboração própria.

Confundindo-se com a formação das organizações e com as capacidades estatais, o planejamento como função governamental só pode ser registrado como tal a partir dos anos 1930. Já amplamente analisado pela literatura (REZENDE, 2011), o período do primeiro Governo Vargas é caracterizado pela concepção e centralização de políticas nacionais, criando as condições para a industrialização. Talvez o fato mais emblemático seja a instituição, em 1931, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Marca também esse período o debate sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, personificado no clássico debate Simonsen-Gudin, na antiga Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

O primeiro plano quinquenal (1939-1943), elaborado pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), inaugurou uma longa sequência de planos governamentais, cuja função e efetividade se limitavam apenas ao controle orçamentário plurianual em obras de infraestrutura. O período que marca o pós-guerra até o regime militar é tributário de duas grandes tendências: a industrialização, que deixa de ser orientada pela expansão do mercado interno e passa a depender cada vez mais do investimento externo; e o processo de retomada da democracia na vida política. Importantes peças do aparelho de Estado são construídas nesse período, entre elas o BNDES e a Petrobras. O Governo Juscelino Kubitschek, emblemático dessa fase, aprofunda a intervenção do Estado para completar o primeiro ciclo de industrialização, associada ao capital externo. O Plano de Metas é a síntese desse processo, que termina com o Plano Trienal de Celso Furtado, às vésperas do golpe militar de 1964. Os governos militares vão aprofundar a industrialização, a dependência externa e a intervenção estatal, agora, em bases políticas autoritárias.

Para alguns, esse período é o “auge do planejamento”; na verdade, o auge do modelo economicista e autoritário de planejamento estatal. Não se trata de questionar os resultados concretos do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel, mas de estabelecer um parâmetro de avaliação e de narrativa histórica que supere os limites estritos dos indicadores econômicos e conceba o planejamento governamental como

um atributo político-histórico que envolva múltiplas dimensões do aparato público, inclusive o sistema político e o modelo de gestão do Estado.⁹

A crise econômica dos anos 1980, na transição do governo militar para a democracia parlamentar, significou também uma crise do modelo de planejamento associado. O assim chamado Sistema Federal de Planejamento, criado por decreto em 1972, virtualmente deixou de existir. A crise sobre os rumos do País – retomar o modelo desenvolvimentista ou aprofundar as reformas liberais – foi decidida em favor da última opção. O Governo Sarney (1985-89) e o Governo Collor (1990-1992) iniciaram, cada um em contextos muito específicos¹⁰, o que foi consolidado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), denominada aqui de fase democrático-liberal do planejamento governamental.

Em que pese seu viés pró-mercado, esse período merece ser destacado por dois processos históricos-institucionais relevantes: a nova Constituição de 1988 e o processo de modernização do planejamento federal. A Constituição de 1988 restabeleceu um pacto, ainda que fragilizado pela dissociação entre meios e fins, em direção à garantia de direitos, o que reforçava indiretamente a presença do Estado e a necessidade de retomar a capacidade estatal de planejamento. A estabilização monetária viabilizada pelo Plano Real em 1994 e a atribuição de *status* ministerial ao planejamento (Ministério do Planejamento e do Orçamento) viabilizaram a elaboração do PPA 1996-1999. Entre as mudanças conceituais e metodológicas realizadas, cabe citar a ênfase dada à obtenção de resultados pela maior proximidade da dimensão política do planejamento – como ferramenta de um cenário estratégico

⁹ Mesmo sob a égide da hierarquia militar, havia instâncias colegiadas funcionais àquele estilo de planejamento. Uma delas foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o CDE, criado em 1974. Durante o governo do General Geisel, houve uma tentativa de racionalizar o processo de intermediação de interesses privados, concentrando autoridade numa arena controlada totalmente pelo governo militar e obrigando o setor privado a unificar suas demandas, evitando a “balcanização” de recursos públicos. O conselho logrou maior capacidade executiva ao Estado, via insulamento e autonomia dos interesses empresariais corporativos. Ele forneceu uma tecnologia organizativa específica, centralizada no poder presidencial, para centralizar as demais agências estatais e implementar as medidas “estatizantes” do II PND (CODATO, 1995).

¹⁰ Ver Rezende (2011).

– com a dimensão operacional-econômica – como uma sequência de produtos a serem entregues com eficiência e eficácia (PARES; VALLE, 2006).

Em que pese a retomada dos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), previstos já pela Constituição de 1988, o modelo de gestão federal, em especial o processo decisório estratégico, continuou a padecer dos mesmos problemas estruturais da formação do Estado brasileiro: um profundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto-prazo, reforçada pela fragmentação partidária e pela lógica do ciclo eleitoral.¹¹

A elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu qualificar a agenda estratégica da Presidência da República, nem alterar a cultura política que orienta o estilo de gestão pública. Cabe citar os seguintes problemas, já identificados pela literatura especializada. Ao equiparar as categorias do planejamento com as do orçamento, o PPA tornou-se mais um “orçamento plurianual”, em que a lógica orçamentária (eficiência alocativa) acabou contaminando o desenho de ações e programas. O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, em vez de focar nas ações estruturantes e nos investimentos.

A dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Como resultado, se tornou prática comum, dada a inadequação dos PPAs como instrumento de gestão estratégica, a elaboração de “listas de obras prioritárias”, com modelos paralelos de gestão (paralelos em relação aos órgãos de planejamento) e ênfase restrita à dimensão orçamentária. Os nomes mudam a cada governo, mas a essência é similar: Brasil em Ação, em 1996; Avança Brasil, em 2000; Metas Presidenciais, em 2003¹²; e Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007.

No final do período FH, o órgão de planejamento federal havia sido reconstruído, mas seu papel ainda era duvidoso:

¹¹ Sobre esse momento, Garcia (2012, p. 441) fala: “A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O Presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os ‘objetivos estratégicos’ e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas”.

¹² Ver Belchior (2004) e De Toni (2004).

Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento mantinha-se à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da proposta orçamentária, mas esses instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais (REZENDE, 2011, p. 198).

Na última fase, o período denominado de desenvolvimentista-societal, a estrutura e o *modus operandi* do PPA permaneceram basicamente os mesmos, com três singularidades que distinguem essa fase. A primeira delas é uma preocupação em retomar, pelo menos conceitualmente e na narrativa político-ideológica, as diretrizes desenvolvimentistas baseadas na combinação de dois parâmetros: a consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social. A segunda singularidade é a inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas, materializadas por dezenas de processos consultivos nacionais (conferências) e colegiados tripartites (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, por exemplo). A terceira, e não menos importante, é a proliferação de artefatos de planejamento setorial *ad hoc*, com desenhos organizacionais heterogêneos, que a um só tempo chancelam a impossibilidade de um planejamento estratégico nacional integrado como um projeto de desenvolvimento nacional, mas que representam, para muitos, a retomada pragmática do planejamento possível.

Esse panorama histórico permite algumas conclusões:

(1) O planejamento governamental brasileiro se confunde com a própria formação do Estado e de suas organizações, em especial, na construção de capacidade de produção e implementação de políticas públicas.

(2) O planejamento governamental se materializou como planos de desenvolvimento, em especial de infraestrutura nacional e de fomento da industrialização por meio de estatais, num primeiro momento.

(3) O conceito que presidiu a prática de planejamento governamental foi basicamente econômico, associado muitas vezes a práticas autoritárias de comando e controle e à intervenção estatizante.

(4) O final do último período autoritário e o retorno da democracia política não ensejou uma inovação radical no planejamento governamental,

já que sua modernização ocorreu no bojo da reforma gerencialista, sob forte disciplina fiscalista, subordinada à lógica orçamentária¹³ e orientada por valores não participativos.

(5) No último período, houve ajustes importantes nas práticas governamentais, em especial o acréscimo de protocolos mais participativos, com ênfase na produção de agendas regionalizadas.

Um Estado que funciona mal porque planeja mal

Em que pese as originais reflexões de Kingdon (2011)¹⁴, na Esplanada dos Ministérios, há muitos projetos e soluções em busca de problemas (e não o contrário!), e isso reflete mais a falta de coordenação interna do governo do que um aparente surto de exuberante criatividade política. É comum a prática de fazer do PPA uma oportunidade para encaixar e recepcionar programas e projetos pré-existentes, ainda que muitos deles atendam a uma lógica corporativa-burocrática ou particularista de clientelas restritas de um ministério ou grupo de pressão. Como quase tudo está no plano, há uma brutal perda de foco e seletividade. Em cada PPA, há sempre de três a quatro centenas de ações, objetivos e metas.¹⁵ Além disso, a rigidez orçamentária, cada vez mais impositiva, limita o raio de manobra do Executivo. O Tesouro, por sua vez, historicamente assume uma postura defensiva na execução financeira, reforçando a “orçamentarização” do PPA e a subordinação da estratégia ao ciclo eleitoral quadrienal e à lógica restritiva de uma gestão fiscal conservadora.

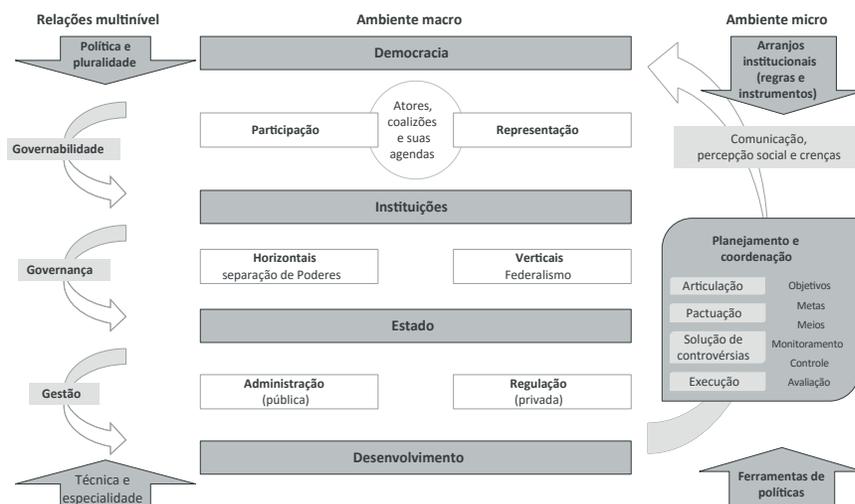
¹³ “O PPA foi se ‘orçamentarizando’, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988” (GARCIA, 2012, p. 442).

¹⁴ Kingdon (2011) formulou o modelo conhecido como agenda setting: o processo decisório em políticas públicas seria como uma grande “lata de lixo” onde se encontram caoticamente fluxos de problemas, soluções e demandas políticas que se harmonizam somente em determinadas janelas de oportunidade, quando passam a compor a agenda decisória de um governo.

¹⁵ O PPA 2016-2019 informa 54 programas temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do governo. O programa temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em **303** objetivos e **1118** metas. A iniciativa, outra categoria do plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade (BRASIL, 2015).

A ausência de sentido estratégico e de capacidade de coordenação no planejamento governamental federal tem conduzido a paroxismos. Um exemplo ilustrativo dessa “descoordenação sistêmica” é o caso das políticas industriais. Nos últimos anos, três políticas industriais foram publicadas¹⁶ como resultado de uma confluência de ideias neodesenvolvimentistas, de opções programáticas do governo eleito e da atuação de protagonistas políticos coletivos (DE TONI, 2013). A primeira constatação é a de que a condução da política econômica anulou parte significativa do pragmatismo da política industrial (CARDOSO, 2011), em particular a manutenção de altas taxas de juro – que elevam o custo do investimento – e o câmbio apreciado – que contribuiu para a desnacionalização de cadeias produtivas industriais. Alia-se a isso a complexidade inerente de uma governança fragmentada, como retratada na Figura 1.

Figura 1 – Complexidade da administração pública federal



Fonte: LASSANCE, Antonio. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do estado Brasileiro. In.: IPEA. Boletim Político Institucional. Brasília: Ipea, 2016. p. 39-44, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160218_boletim_analisepolitico_08_cap6.pdf.

¹⁶ A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008; e o Plano Brasil Maior (PBM), em 2011.

A segunda é a de que – a despeito do PPA – áreas governamentais vitais para uma política industrial bem-sucedida elaboraram seu próprio planejamento. Esse foi o caso recorrente, por exemplo, do Ministério de Ciência e Tecnologia. A desconexão na condução de políticas é tão intensa que só recentemente o Governo Federal vem atuando ainda timidamente para garantir margens de preferência para manufaturados produzidos localmente nas compras públicas, política industrial tradicional em países já desenvolvidos.

Pode-se imaginar quão alto foi o custo de oportunidade social nos anos recentes. O *boom* das *commodities*, que garantiu os maiores saldos comerciais e acúmulos de divisas, e o *boom* de consumo interno, que jogou para dentro do mercado dezenas de milhões de brasileiros, criaram uma condição ímpar de crescimento econômico, note-se, com recordes sucessivos na arrecadação federal. Se tivéssemos tido, por exemplo, um sistema de planejamento estratégico em funcionamento pleno¹⁷ naquela conjuntura, coordenando a ação de governo com horizonte no longo prazo e um monitoramento com aprendizado constante, teríamos tido mais chance de sucesso no enfrentamento de antigos problemas estruturais. Problemas que já fazem parte da paisagem e da nossa trajetória no campo da política industrial e tecnológica, por exemplo.¹⁸

Só uma ação coordenada permitirá ao Estado atuar muito além das falhas de mercado na promoção de sistemas de inovação, o coração

¹⁷ Muitos equivocadamente acham que bastaria universalizar o uso do Balanced Scorecard na administração pública para resolver os problemas de planejamento. Ledo engano. O BSC, um repaginamento da antiga Administração por Objetivos (APO) e do Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), ajuda a organizar uma estratégia pré-existente, não a questioná-la. Além disso, ele não ajuda no processo de descentralização/inclusão que um planejamento participativo demanda. Demanda grandes adaptações. Reconheço, porém, que, diante do quadro de indigência gerencial absoluta de muitas organizações públicas em que ainda dominam a improvisação, a visão de curto prazo, o caudilhismo político e o clientelismo convencional, o BSC (assim como outros modismos metodológicos emprestados do setor privado) pode representar algum avanço provisório.

¹⁸ Para citar alguns poucos: o problema persistente do descasamento da política econômica com as políticas de desenvolvimento, o problema estrutural e crônico do modelo de financiamento da pesquisa aplicada em projetos industriais, o problema da escassez e baixa qualidade da força de trabalho industrial, o problema da estrutura tributária, o problema do baixo investimento público etc.

das políticas industriais modernas. Como já demonstrou Mazzucato (2013), há inúmeros exemplos internacionais em que o Estado garantiu a redução dos riscos e das incertezas inerentes ao processo de inovação. O Estado-empresendedor vai além da pesquisa básica e orienta os atores para uma visão de futuro determinada. A diferença, segundo a autora, acontece quando o Estado é capaz de promover a apropriação coletiva dos ganhos da inovação, socializando parte dos retornos privados.¹⁹

Se é verdade que o surto de crescimento econômico dos últimos dez anos impulsionou um conjunto significativo de planos e programas setoriais e uma melhoria, ainda que cosmética, dos PPAs, não é menos verdade que a relação inversa foi pouco efetiva. Isto é, a fragilidade do sistema de planejamento estratégico governamental não traduziu o *boom* conjuntural e transitório – devido à nossa baixa capacidade de governo e governabilidade – em novo impulso ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

As perspectivas para o futuro próximo

Nada indica que haverá um rompimento radical com a tradição de planejamento (re)inaugurada no pós-ditadura, pelos menos nos próximos governos. O avanço do planejamento como cultura e capacidade de governo depende fortemente da evolução da maturidade institucional do Estado brasileiro. Nada indica uma evolução nesse sentido, ao contrário, a crescente judicialização na implementação de políticas públicas e a hipertrofia dos processos e instituições de controle apontam em sentido contrário. Nosso modelo de presidencialismo multipartidário cria incentivos para a manutenção do orçamento (e por tabela do PPA) como moeda de troca política entre os Poderes ou para o simples fisiologismo clientelista do governo de ocasião. Isso fragiliza

¹⁹ A autora sugere três mecanismos de recuperação do investimento público: uma política de royalties que não atue como um desincentivo ao reinvestimento privado; golden shares retidas sobre patentes, participações acionárias, empréstimos reembolsáveis (contratos de risco); e atuação dos bancos de desenvolvimento.

ou anula por completo a vinculação da gestão orçamentária com a racionalidade de uma estratégia de médio e longo prazo. A inércia do atual modelo de governança dificilmente será desestabilizada, o que o forçaria a deixar a zona de conforto em que se encontra já há quase duas décadas, desde o primeiro PPA pós-Constituição. É uma situação de mediocridade institucional estável.

Não há soluções mágicas e disruptivas nesse cenário provável. A experiência histórica internacional de planejamento governamental²⁰ sugere que a capacidade de governo é algo que se constrói *pari passu* com a consolidação das próprias instituições democráticas, lentamente, incrementalmente, mas sempre com alguma dissipação de energia e legitimidade.

Algum avanço poderia ser feito se houvesse empreendedorismo e capital político suficiente por parte do Executivo para propor a regulamentação dos artigos 21, 165 e 175 da Constituição Federal, por meio de emenda constitucional. Essa iniciativa poderia regulamentar, pela primeira vez na história republicana, um autêntico sistema de planejamento estratégico governamental. Mas, como sabemos, mudanças dessa envergadura exigem, além de um projeto claro, uma coalização política ampla que lhe dê sustentação. Esse não parece ser o caso. Em geral, em Estados cujos governos estão sistematicamente submetidos a um baixo nível de *accountability*, a demanda por sistemas de planejamento estratégico efetivos será nula ou meramente retórica.

As diretrizes que poderiam orientar a criação de tal sistema:

(1) O planejamento estratégico federal não será limitado conceitualmente pela dimensão econômica, processará também a estratégia para o País nas suas dimensões política e social. Será seletivo e hierárquico, focado no investimento e em grandes escolhas/opções estratégicas, personificando o que se poderia chamar de um projeto de país, resultado pactuado pelas forças políticas no Congresso Nacional.

²⁰ Ver Lavalle (2012).

Será intensivo na dimensão estratégica de construção de viabilidade política e institucional de seus programas e projetos.

(2) O planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser de no mínimo oito anos.

(3) As organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção das administrações direta e indireta (inclusive o Presidente da República) deverá participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa.

(4) O sistema de planejamento estratégico governamental deve necessariamente promover a sinergia no ambiente federativo, envolvendo todos os atores municipais e estaduais num algoritmo único de articulação, coordenação e cooperação. A dimensão territorial-regional do projeto de país é parte constitutiva da heurística do plano e seu horizonte de longo prazo.

(5) O modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas de gestão do conhecimento e inteligência efetivos (apoiados pelas modernas ferramentas de TIC).²¹

Uma diretriz fundamental: radicalizar a participação e o controle social

Quando se trabalha com enfoques participativos de planejamento, o ponto central quase sempre é a questão do poder, não de quais

²¹ Um pequeno exemplo, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), um gigantesco catálogo digital de metadados georreferenciado, disponível gratuitamente na web, que permite especializar milhares de informações no território (disponível em www.inde.gov.br). Foi instituída em 2008, gerenciada pelo Ministério de Planejamento, e é hoje instrumento indispensável para o processo de espacialização do planejamento.

métodos, instrumentos ou técnicas de visualização ou dinâmicas de grupo se trabalha. Métodos existem muitos, uma infinidade de siglas com suas explicações labirínticas e enigmáticas, apanágio de consultores nem sempre bem-intencionados.²² Não é incomum descobrir, de vez em quando, organizações aparentemente sérias utilizarem instrumentos ligados às ferramentas da Qualidade Total, como o PDCA, ou o SWOT ou ainda o BSC²³ como verdadeiros substitutos técnicos aos processos de planejamento participativo. Há muita confusão entre uso de instrumentos e teorias explicativas, opções políticas e ideológicas e métodos de planejamento. Podemos usá-los em distintas situações para planejar as atividades de uma escola pública no interior do Rio Grande do Sul ou para planejar a política de manufatura avançada na indústria brasileira. Políticas que, traduzidas em programas e projetos, serão incluídas no próximo plano plurianual. A escala é apenas uma das variáveis, nem sempre a mais crucial.

Muitos pensam que o caráter participativo do planejamento resulta do número de pessoas envolvidas. Bastaria encher salas com funcionários ou moradores e pendurar algumas cartelas escritas nas paredes com “pontos fracos e fortes” e pronto, tudo já quase resolvido! Outros pensam que a liberdade para dar sugestões e opiniões – ao estilo *bottom up* – seria suficiente para comprometer as partes envolvidas. Na verdade, a imensa maioria dos processos ditos participativos de planejamento de projetos ou políticas, na melhor das hipóteses, não passam de processos informativos, de terapia grupal ou de mera consulta. Por certo carregam méritos e valores, mas não são processos autênticos de planejamento, nem de participação como parceria, delegação ou controle cidadão, como já definiu há trinta anos Sherry Arnstein (1969) na sua conhecida obra *A ladder of citizen participation*.

²² Para quem quiser se aventurar no labirinto das metodologias utilizadas em movimentos sociais, governos e ONGs, há o excelente trabalho de Markus Brose, *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*, da Tomo Editorial (2001).

²³ PDCA – *Plan, Do, Check and Action*. SOWT – *Strenghts, Opportunities, Weakness and Threats*. BSC – *Balanced Scorecard*.

A seguir enumeramos três critérios básicos para distinguir processos de planejamento participativo dos não participativos, supondo, é óbvio, que entre uma e outra gradação nessa escala possam existir infinitos pontos de combinação entre graus de participação com tipos e enfoques de planejamento (seja ele estratégico, tático ou operacional):

(1) Empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e pactuação: a participação aparece na agenda do debate sobre governo e Estado só porque há uma distribuição não equitativa do poder. Não precisamos fazer um debate sobre a origem e a reprodução do sistema capitalista para saber que os processos de produção de políticas públicas e de governo em geral são profundamente concentradores do poder político, desiguais e não equitativos. Assim, processos de planejamento que não resultem de situações prévias de empoderamento de seus participantes não são, de fato, participativos. Ou melhor, serão participativos tanto quanto maior for o grau de empoderamento, de autonomia, de capacidade de fazer valer suas decisões e quiçá de institucionalização da vontade dos participantes. Nesse sentido, o tema da participação é um problema que, a rigor, se resolve antes da aplicação de técnicas, ferramentas ou instrumentos de planejamento, não durante, muito menos depois. Planejar sem poder é deixar-se manipular, participar de um simulacro democrático. Se não é “para valer”, então não é participativo.

(2) Comunicação e transparência de procedimentos: todo processo participativo é um processo comunicativo. Sem livre fluxo das informações e sem a possibilidade do encontro entre as diferentes visões de mundo, posicionamento, atitudes e posturas que a socialização da informação proporciona, não há participação. Essa é uma condição necessária para equalizar o saber e o conhecimento, anular a diferença de poder representada pela posse do saber acadêmico ou intelectual. Todo processo participativo pressupõe ambientes, regras e instituições que favoreçam a negociação, a formação de pactos e consensos – o que obriga a exposição pública e o processamento público de conflitos e

divergências. Para que a negociação aconteça, a comunicação qualificada – a capacidade de expressão, a capacidade de escuta, a retórica acessível ao homem comum – é imperativo básico.

(3) Mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados autoconstituídos e regulados: se os participantes não tiverem mecanismos de responsabilização pelos resultados esperados do planejamento, não há participação. No máximo, o que ocorre é uma encenação participativa, um engodo. Se não há como cobrar e prestar contas, a própria necessidade do planejamento – como método de governo – se desvanece e se torna desnecessária. Seria melhor administrar conforme as circunstâncias, um dia depois do outro. O processo participativo não garante, per se, eficácia da ação coletiva (pública ou não). Seria uma ilusão substituir o planejamento sem participação pela participação sem planejamento, isto é, sem domínio da boa técnica que se requer para avaliar os *outcomes* e os *outputs* planejados, decidir o que fazer para corrigir desvios, mudanças de cenários e estratégia de *stakeholders*, por exemplo.

Algumas metodologias atendem a esses quesitos com maior ou menor ênfase. Digamos que esses métodos pressupõem o envolvimento dos beneficiários como um requisito não instrumental. A seguir, vamos comentar três deles sinteticamente, por meio do Quadro 2, que compara algumas categorias selecionadas. São eles o Planejamento Estratégico e Situacional (PES), o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP) e o Método do Quadro Lógico (MQL).

Qualquer um desses métodos – combinados e contextualizados – supera, em potência pedagógica e aplicabilidade, a família das metodologias surgidas no mercado para atender demandas do universo corporativo. Essa assertiva se baseia em três dimensões combinadas: 1) abertura para o processamento de variáveis políticas, relacionadas ao funcionamento dos governos e do Estado; 2) participação ativa dos envolvidos; e 3) simplicidade lógica na tecnologia de aplicação e construção modular.

Quadro 2 – Quadro comparativo de metodologias

	PES	ZOPP	Quadro Lógico
Origens	<p>Início dos anos 1980.</p> <p>Elaborado por Carlos Matus, economista chileno.</p> <p>Introduzido no Brasil nos anos 1980 no Governo Federal, no movimento sindical e em algumas prefeituras.</p>	<p>Início da década de 1980. Órgão de cooperação técnica alemão (GTZ).</p> <p>Baseado no Quadro Lógico.</p> <p>Combinando técnicas de visualização (Metaplan) e participação dos envolvidos.</p>	<p>Agência de cooperação técnica dos Estados Unidos (Usaid), 1969.</p> <p>Agência canadense de cooperação (Cida), 1975.</p> <p>Utilizado por bancos de fomento e organismos de cooperação.</p> <p>Não participativo no seu início.</p> <p>Base para vários métodos.</p>
Objetivos	<p>Aumentar a capacidade de governo e a governabilidade.</p> <p>Construção da estratégia de poder.</p>	<p>Desenvolver projetos com participação dos beneficiários.</p> <p>Responsabilização coletiva.</p>	<p>Clareza nos resultados dos projetos.</p> <p>Estabelecer relações claras de causalidade e lógica.</p>

	PES	ZOPP	Quadro Lógico
Características básicas	<p>O método é sequencial, embora recursivo.</p> <p>Ênfase nos conceitos, e não nas ferramentas e técnicas.</p> <p>Influência da teoria dos jogos e dos sistemas. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação.</p>	<p>O método é sequencial, lógico e estruturado em fases evolutivas.</p> <p>Focado no envolvimento dos atores.</p> <p>Usa visualização e dinâmicas de grupo. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação.</p>	<p>Tem vários formatos e nomes, dependendo de quem o patrocina.</p> <p>Lógica sequencial e linear.</p> <p>Focado em monitoramento e avaliação.</p> <p>Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação.</p>
Categorias centrais	<p>Momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional.</p> <p>Foco na explicação do problema.</p> <p>Muita ênfase na análise estratégica (cenários, atores e poder).</p>	<p>Diagnóstico das instituições, dos problemas e dos atores (análise de envolvimento).</p> <p>Análise de problemas (árvore).</p> <p>Matriz de Planejamento do Projeto.</p>	<p>Objetivo superior.</p> <p>Objetivo do projeto.</p> <p>Resultados.</p> <p>Atividades.</p> <p>Análise de pressupostos.</p> <p>Indicadores e fontes de verificação</p>

	PES	ZOPP	Quadro Lógico
Operacionalidade	<p>A aplicabilidade depende muito do grau de expertise do moderador.</p> <p>Depende do grau de coesão e homogeneidade do grupo.</p>	<p>A aplicação do método é simples, direta e envolvente.</p> <p>Presença de facilitador ou moderador é necessária.</p>	<p>É de aplicação simples e direta.</p> <p>Depende do acesso às informações do projeto.</p>
Dificuldades teóricas e metodológicas	<p>Método complexo, recomendado para problemas ou organizações complexas.</p> <p>Requer relativamente mais tempo de reflexão e debate interno.</p> <p>Não é de fácil assimilação institucional.</p>	<p>É adaptado para o nível de projetos, não do planejamento.</p> <p>Não aprofunda a reflexão institucional ou organizacional, nem da estratégia.</p>	<p>É muito simples, não atende projetos complexos.</p> <p>Depende de facilitador ou moderador.</p> <p>A lógica horizontal nem sempre é evidente.</p> <p>Dificuldade para analisar pressupostos – ferramentas muito simples ou inexistentes.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

Neste texto, defendeu-se a necessidade de um novo conceito de planejamento estratégico governamental capaz de dar conta dos enormes desafios da sociedade e do Estado brasileiros. A retrospectiva histórica demonstrou que muito se avançou nos últimos dez, 20 anos.

A estabilidade monetária nos anos 1990 possibilitou novas abordagens e arranjos orçamentários e fiscais. A qualidade da burocracia pública, mais profissionalizada e inserida no mundo real, contribuiu para modernizar técnicas, ferramentas e processos gerenciais. A democracia deu mais visibilidade aos grupos de pressão e a demandas por direitos ainda não assegurados.

O incremento dos processos de controle do gasto, em que pese distorções importantes, conferiu mais transparência e *accountability* de um modo geral. Toda essa trajetória, entretanto, foi claramente insuficiente para transformar o Brasil de um país de renda média num país de classe média. A consolidação de um Estado de bem-estar social e de uma sociedade de consumo de massas, completando a transição intergeracional, exige a construção de uma visão de longo prazo. Esse *design* prospectivo de longo prazo, contudo, não pode ser obra de uma elite iluminada nos gabinetes de Brasília, seja do Poder Executivo seja do Parlamento. Deve ser construído socialmente, inclusivamente e participativamente ou não se manterá.

O planejamento estratégico no setor público é um conceito em disputa, assim como a democracia como forma de governo, e não há uma verdade absoluta. Não é possível aplicá-lo impunemente, como terapia neutra-universal para todos os males. Nem é crível que uma soma infinita de salas de situação justapostas resulte num planejamento que funcione como um sistema coerente, ainda que complexo. O planejamento convencional como se pratica hoje na absoluta maioria das organizações de governo é anódino e deveria ser descartável, não porque seja complexo e inviável, mas porque é burocraticamente inútil para resolver os problemas nacionais. Há um requerimento ontológico situacional prévio: é preciso posicionar-se antecipadamente sobre qual planejamento público? Para quê? Como será construído? Que atores sociais vão perder ou acumular força? Esse debate conduz diretamente ao campo teórico pantanoso em que habitam os conceitos mais seminais das ciências de governo: o papel central do Estado regulador e a relação com o mercado. Não há planejamento sem posicionamento ideológico prévio sobre esses temas.

Para os liberais, o planejamento estratégico governamental, como defendido neste texto, seria naturalmente impossível e mesmo desnecessário. Para uma visão extremada à esquerda, com certeza o conceito de planejamento estratégico aqui esboçado é insuficiente como ferramenta para uma ruptura revolucionária. Suspeito que a verdade esteja a meio termo, mas não há fórmulas, nem manuais.

Referências

- ARMANI, D. *Como elaborar projetos?* Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. (Coleção Amencar).
- ARNSTEIN, S. A ladder of citizen participation, *JAIP*, v. 35, n. 4, 1969.
- BELCHIOR, M. O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil 2012-2015: Agendas Transversais*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *PPA 2016-2019 – Mensagem Presidencial*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015.
- BROSE, M. *Introdução à moderação e ao método ZOPP*. Recife: GTZ, 1993.
- _____. (Org.) *Metodologia participativa: uma introdução a 28 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- BOLAY, F. *Planejamento de projeto orientado por objetivos – Método ZOPP*. Guia para aplicação. Recife: GTZ, 1993.
- CARDOSO, J.C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Texto para Discussão 1584. Brasília: Ipea, 2011.
- CODATO, A. *Estrutura política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964, o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Campinas: Unicamp, 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas.
- DE TONI, J. *Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004. *Anais...* Madrid, 2004.
- _____. Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. In: REPETTO, Fabián et al. *Reflexões para Ibero-américa: planejamento estratégico*. Brasília: Enap, 2009. Cadernos EIAPP.
- _____. *Novos arranjos institucionais na política industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. Brasília: UnB, 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 20, Ipea, 2012.

GTZ. *Monitoramento em projetos, um guia de orientação para projetos de cooperação técnica*. Unidade 04, 1998.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies* [updated second edition, foreword by James Thurber] Longman, 2011.

LAVALLE, J. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago: Ilpes/Cepal, 2012.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora, 1989.

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

_____. *Los três cinturones del gobierno*. Caracas: Fondo Editorial Altadir, 1997.

_____. *O líder sem Estado-maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths* (Anthem Other Canon Economics). Anthem Press, 2013.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil. In: GIACOMONI, J. E PAGNUSSAT, J. L. (Org.) *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2006.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 1, Enap, 2000.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J.C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO, J.C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

PLANOS PLURIANUAIS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Leandro Freitas Couto

O planejamento no Brasil, apesar do reconhecimento constitucional, está muito distante do seu patamar ideal e aquém da potencialidade da sua função. O principal instrumento do planejamento de curto/médio prazo do País, o plano plurianual, tampouco conseguiu se consolidar como uma referência para a gestão pública nos três níveis da administração.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o PPA acabou sendo o grande herdeiro dos principais planos que o Brasil historicamente concebeu e que guiaram seu projeto de desenvolvimento. No entanto, se converteu em instrumento burocrático que ora se assemelhou a um orçamento plurianual ora se tornou uma peça de comunicação das metas de governo, com frágil ligação com o orçamento e distante dos instrumentos de gestão.

O PPA teve momentos de maior expressão quando da tentativa de incorporar o gerencialismo na administração pública, associado à estratégia de *marketing*, quando, nos Governos Fernando Henrique Cardoso, adquiriu o título das principais marcas do governo: Brasil em Ação e Avança Brasil. Nesses momentos, foi um instrumento útil principalmente ao controle de gastos, mas também partia de sua base uma gestão estratégica de projetos prioritários, acionando uma mediação ativa na gestão de restrições.

Ao longo da década de 2000, foi-se fortalecendo o planejamento setorial, com a (re)criação de instituições voltadas ao planejamento, como a Empresa de Pesquisa Energética ou a Empresa de Planejamento e Logística. Isso foi acompanhado por uma retomada do investimento público e das parcerias com o investimento privado que exigiram a criação

de outras institucionalidades e processos de gestão que afastaram o PPA como instrumento de apoio à gestão.

Sua função de fazer a síntese do planejamento e planos setoriais e regionais, garantida constitucionalmente, permanece o grande esteio do PPA, embora a mediação entre esses instrumentos e o orçamento tenha sido fragilizada. Nesse cenário, dois elementos restaram como centrais ao PPA no seu formato atual e, embora insuficientes, devem ser devidamente avaliados no conjunto de funcionalidades que deveriam ser apropriadas aos Planos Plurianuais.

O primeiro elemento é o de comunicação e prestação de contas para a sociedade, Legislativo e órgãos de controle. O anúncio e o destaque a metas mais próximas da realidade das políticas públicas setoriais e uma visão do conjunto da atuação do governo a partir de um único instrumento o tornam, a partir de sua gestão efetiva, fonte importante de informação para uma comunicação mais direta com a sociedade a respeito dos esforços governamentais. Da mesma forma, os órgãos de controle também buscaram aproximar seus relatórios à estrutura do PPA com um olhar não apenas sobre a eficiência do gasto público, mas sobre as estratégias de implementação das políticas públicas.

O segundo elemento essencial que ainda tem emprestado alguma funcionalidade ao PPA diz respeito às estratégias de desenvolvimento anunciadas pelos sucessivos governos e incorporadas na dimensão estratégica dos planos plurianuais. Embora não seja dada uma amarração clara entre essa dimensão estratégica e a dimensão mais tática ou operacional da ação governamental, a estratégia exposta nos PPAs tem conseguido sistematizar as principais apostas dos governos, sendo, portanto, importante referência para a avaliação de cada gestão.

Assim, este artigo pretende passar em revistas as últimas estratégias de desenvolvimento conforme expostas nos planos plurianuais e confrontá-las com as marcas principais de cada gestão. A hipótese aqui defendida é que, apesar das limitações do instrumento, o PPA tem tido sucesso em revelar as estratégias dos governos, ainda que não tenha sido utilizado como instrumento direcionador da gestão

estratégica ou não seja ainda percebido como “a grande estratégia”, tida ainda como ausente do planejamento do Governo Federal nos últimos anos. Embora muito fragilizados, houve, para além do mandato constitucional, elementos que se firmaram no PPA e que são partes importantes do planejamento. A orientação estratégica é um deles.

Este artigo se divide em três partes, para além desta introdução e da conclusão. Em primeiro lugar, apresentará uma descrição das estruturas e modelos que constituíram os diferentes PPAs, de modo a compreender as suas categorias, particularmente aquelas que vão dialogar com sua dimensão estratégica. Em segundo lugar, serão colocadas em análise as dimensões estratégicas dos últimos planos plurianuais, particularmente a partir do PPA 1996-1999 até o 2016-2019, dialogando com as agendas prioritárias dos sucessivos governos. Por fim, será dado destaque a como a estratégia de desenvolvimento exposta no PPA dialogou com a agenda de integração sul-americana e como se deu a evolução dessa pauta ao longo do período, como um exemplo concreto de que a dimensão estratégica do PPA é válida para a interpretação da intencionalidade da ação dos governos também em temas específicos.

A dimensão estratégica dos planos plurianuais

O artigo 165 da Constituição institui que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o seu período de vigência. A forma de apresentação dessas categorias mudou ao longo dos planos, mas em geral havia uma distinção entre uma dimensão estratégica, que indicava as diretrizes e, em alguns casos, grandes metas, e a parte programática, que trazia os objetivos, ações, seus produtos, e, por fim, metas da administração pública federal.

O primeiro plano plurianual (PPA) pós-Constituição de 1988 foi elaborado apenas como peça formal a cumprir os ordenamentos legais estabelecidos pela Magna Carta, abrangendo o período de 1991 a

1995. O PPA iria se transformar efetivamente em uma ferramenta de planejamento da ação estatal apenas após a estabilização monetária alcançada em 1994, com o Plano Real.

Sob a coordenação do então Ministro do Planejamento José Serra, o Plano Plurianual 1996-1999 foi marcado pela priorização dos processos de estabilização econômica, reforma do Estado e desestatizações. Três estratégias de ação convergiram para desenhar a estratégia de desenvolvimento que o País então adotava: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva (BRASIL, 1996).

A cada linha estratégica, associava-se um conjunto de diretrizes, no total de 25, que deveria orientar os projetos e ações do plano. Abaixo das diretrizes, a seção de objetivos e metas do PPA para 20 áreas temáticas. A categoria de objetivos da dimensão estratégica, no entanto, não dialogava com os objetivos da programação, cujas metas eram regionalizadas. Não havia conexão lógica entre a parte estratégica e a parte operacional do Plano, e o diálogo com o orçamento também era muito frágil, o que dificultava a orientação da ação. A Figura 1 é um extrato do PPA 1996-1999 para a área de educação.

No caso, para a ação Ensino de Graduação, apresentava-se o objetivo de “Dotar as instituições de ensino de instalações adequadas ao melhor desenvolvimento de suas atividades didáticas e científicas, bem como modernizá-las, com equipamentos e acervos bibliográficos compatíveis com suas atribuições”(BRASIL, 1996, p. 23). Entre os 21 objetivos da área de educação na dimensão estratégica, apenas dois dialogavam com o ensino superior, mas nenhum se aproximava dos termos propostos na programação: extensão aos alunos carentes de oportunidade de acesso e permanência no ensino superior, através da concessão de crédito educativo; e promoção do aprimoramento científico e tecnológico dos profissionais de nível superior, apoiando as instituições que mantêm cursos de pós-graduação. Sobre essa questão, veja-se a Figura 1.

Figura 1 – Extrato do PPA 1996-1999 para a área de educação

13-EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO		OBJETIVOS E METAS REGIONALIZADAS		Região		
ACÇÃO	OBJETIVOS	METAS	N	NE	SE	NA
	INTERVIR NO PROCESSO DE ENSINO-APRENDIZAGEM DAS INSTITUIÇÕES MILITARES, FORTALECENDO-O E COMPATIBILIZANDO AS EXIGÊNCIAS DO MUNDO MODERNO, ASSIM COMO PROMOVENDO O SEU INTERCÂMBIO CULTURAL COM AS ENTIDADES PÚBLICAS E UNIDADES DE ENSINO CIVIL.	EQUIPAR TECNOLÓGICAMENTE ESCOLAS MILITARES	-	-	-	100
	IMPLANTAR PROJETO AMAN 2 000		-	-	-	100
	DOTAR AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DE INSTALAÇÕES FÍSICAS ADEQUADAS AO MELHOR DESENVOLVIMENTO DE SUAS ATIVIDADES DIDÁTICAS E CIENTÍFICAS, BEM COMO MODERNIZÁ-LAS COM EQUIPAMENTOS E ACERVO BIBLIOGRÁFICOS COMPATÍVEIS COM SUAS ATRIBUIÇÕES.	ESCOLAS AGRÍCOLAS E TÉCNICAS FEDERAIS EQUIPADAS - 60 UNIDADES	11	30	14	29
	CONSTRUIR ESCOLAS AGRÍCOLAS E TÉCNICAS FEDERAIS DE MODO A PERMITIR O ACESSO DA POPULAÇÃO, SOBRETUDO À DE BAIXA RENDA, AO ENSINO PROFISSIONALIZANTE, PROMOVENDO AÇÕES COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POLÍTECNICO DE NÍVEL TÉCNICO E AGRÍCOLA.	SALA-DE-AULA RECUPERADA - 4 080 UNIDADES	11	47	5	22
	PROMOVER AÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DE TRABALHADORES DOS SETORES SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO	ESCOLAS AGRÍCOLAS E TÉCNICAS FEDERAIS CONSTRUÍDAS - 80	-	-	-	100
	DOTAR AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DE INSTALAÇÕES FÍSICAS ADEQUADAS AO MELHOR DESENVOLVIMENTO DE SUAS ATIVIDADES DIDÁTICAS E CIENTÍFICAS, BEM COMO MODERNIZÁ-LAS COM EQUIPAMENTOS E ACERVO BIBLIOGRÁFICOS COMPATÍVEIS COM SUAS ATRIBUIÇÕES.	ATENDER A 30 000 ALUNOS DO ENSINO TÉCNICO PROFISSIONALIZANTE DO SETOR SECUNDÁRIO E A 8000 DE ALUNOS DO ENSINO TÉCNICO PROFISSIONALIZANTE DO SETOR TERCIÁRIO	-	-	-	100
ENSINO DE GRADUAÇÃO		ACERVO ADQUIRIDO - 1.240 000 EXEMPLARES	14	23	9	40
	INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR	ENTIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BENEFICIADAS - 122 ENTIDADES (NETADO)	12	27	12	34
CAMPUS UNIVERSITÁRIO		IFES E HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS CONSTRUÍDOS / RECUPERADOS EQUIPADOS - 1 120 000 M2	13	25	8	37

Fonte: PPA 1996-1999.

Ao final de 1998, o plano plurianual passou por uma reformulação a partir da promulgação do Decreto nº 2.829, que estabeleceu novas regras para a sua elaboração e gestão. Organizando toda a ação de governo em torno de programas – e não mais nas 20 áreas temáticas do plano anterior –, os quais deveriam ser desenhados para enfrentar um problema específico na sociedade, o PPA passava a ter uma identificação total com os orçamentos anuais, sendo, na sua parte tática, considerado um grande orçamento de quatro anos, sem expressar com clareza as prioridades estabelecidas pelo governo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008).

Ainda que não tivesse uma tradução direta para o conjunto amplo das ações de governo, o PPA 2000-2003 apresentava uma orientação estratégica composta por seis grandes diretrizes, desdobradas em 28 macro-objetivos de governo. Cabe ressaltar que duas das diretrizes que compunham as orientações estratégicas do plano não foram projetos do Executivo, mas propostas do Congresso Nacional que acabaram incorporadas no plano de governo.

Em primeiro lugar, a estabilidade econômica continuava em destaque. A segunda diretriz tratava da promoção do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e oportunidades de renda. Além das duas já citadas, combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social e consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos completam as quatro diretrizes iniciais enviadas pelo governo ao Congresso Nacional. Garantir a estabilidade e buscar o resgate social numa sociedade severamente afetada pelas crises financeiras do final dos anos 1990 era a agenda do segundo Governo Cardoso. Reduzir as desigualdades inter-regionais e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação foram as duas diretrizes enxertadas pelo Congresso Nacional ao plano plurianual.

Além disso, foram identificadas seis agendas estratégicas transversais que deveriam ser incorporadas ou observadas pelos programas finalísticos: agenda dos eixos de integração e desenvolvimento nacional;

agenda de gestão do Estado; agenda ambiental; agenda de empregos e oportunidades de renda; agenda de informação e conhecimento.

O objetivo era incluir, nos programas, ações que dialogassem com essas agendas, numa tentativa de amarração lógica entre a dimensão estratégica e a tática-operacional. No entanto, a forma de construção dos programas, depois de exígua capacitação na metodologia que então se criava, em cima de um inventário de ações preexistentes, na prática, impediu essa ligação que, de fato, em maior ou menor grau, é uma lacuna permanente em todos os PPAs.

Na mesma linha demarcada por De Toni (2014), para Garcia (2015), um dos principais elementos que conduziram a essa lacuna foi o caráter abrangente do plano, que, além das ações e projetos prioritários do governo, revelava todas as ações rotineiras da administração pública num mesmo patamar programático. Isso o tornava incapaz de expressar as prioridades de governo e acabava dando origem a planos ou listas prioritárias que cada governo apresentava à sociedade como marca de sua gestão.

Como relata Garcia (2015), na implantação da nova metodologia,

o Presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas de governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os “objetivos estratégicos” e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas (GARCIA, 2015, p. 65).

A transição do Governo Cardoso para o Governo Lula envolveu-se de grande expectativa por conta da mudança que se alardeava. Enquanto assumia as ações orçamentárias dispostas na lei orçamentária anual, proposta pelo Executivo no ano anterior, e a estrutura programática do PPA 2000-2003, o novo governo ao mesmo tempo desconsiderava os seus pressupostos estratégicos, valendo-se da fraca amarração entre as esferas estratégica e tática/operacional.

A configuração estratégica do PPA apresentado ao Congresso em agosto de 2003 compunha-se de uma estratégia de longo prazo baseada

na promoção de um mercado interno de consumo de massa, com três grandes objetivos de governo claramente demarcados nas áreas social, econômica e institucional. Esses objetivos desdobram-se em 30 desafios, que foram o principal aspecto debatido nos fóruns de participação social. E, por fim, cada desafio desdobrava-se em diretrizes de ação que seriam posteriormente vinculadas aos programas e às ações do PPA e das leis orçamentárias anuais.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo ganhava destaque nesse PPA. O plano partia de um diagnóstico, ausente nos planos anteriores, que identificava os principais problemas a serem enfrentados, dentre os quais se destacavam a concentração social e espacial de renda e riqueza, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, degradação ambiental, baixa criação de empregos e “as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras” (BRASIL, 2003, p.4).

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo foi enunciada da seguinte forma no PPA 2004-2007: “inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia” (BRASIL, 2003, p. 5).

Abaixo dessa estratégia, revelam-se três grandes objetivos (ou megaobjetivos) do governo para orientar o restante do plano. O primeiro dizia respeito à inclusão social e à redução das desigualdades sociais, que se desdobrava em dez desafios específicos. O segundo megaobjetivo apresentava crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais, com 11 desafios arrolados. Por fim, o terceiro ressaltava a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, com outros nove desafios,

somando 30 desafios. Um conjunto de diretrizes fazia a ligação com os programas finalísticos. Havia diretrizes gerais para cada megaobjetivo, que variavam entre 7 e 15, e um conjunto de diretrizes para cada desafio, com o mínimo de 4 até 20 para cada desafio.

Para o período seguinte, o plano plurianual para o período 2008-2011 começou a ser moldado com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), logo no início do segundo mandato do Presidente Lula. Com a agenda de investimentos em infraestrutura, boa parte dos recursos discricionários do governo, ao se construir o plano, já tinham uma destinação previamente programada.

O núcleo da estratégia de desenvolvimento proposta não difere do período imediatamente anterior, mas há, a partir daí, uma mudança substancial na forma de encaminhamento da dimensão estratégica. Até então, a parte estratégica do PPA, seja sob forma de diretrizes estratégicas ou orientação estratégica de governo, era parte da lei do plano. A partir do PPA 2008-2011, a dimensão estratégica deixa de fazer parte da lei e passa a constar apenas do corpo da mensagem que encaminha o Projeto de Lei ao Congresso.

Além disso, foram destacadas três agendas prioritárias para o governo: uma agenda social, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Dessas, os projetos do PAC e o Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) (precursor do PAC baseado numa lista de projetos negociados com o FMI que ficariam fora do cálculo do superávit primário) ganhavam destaque como prioridade de governo definida na lei do PPA, que ainda dava prioridade aos projetos com maior índice de execução ou que pudessem ser concluídos no período plurianual.

Em verdade, fora da lei do PPA, a dimensão estratégica foi um exercício de incorporar no plano elementos que já haviam sido definidos a priori, partindo de planos setoriais, o que revelava já a baixa capacidade de o PPA influenciar a gestão governamental e a lacuna na coordenação das agendas setoriais que ganhavam corpo.

No lugar dos 30 desafios do PPA 2004-2007, o novo plano apresentava dez objetivos de governo:

1. promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional;
6. reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;
7. fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

A fragilidade do plano no apoio à gestão e à coordenação do governo, em um momento em que o planejamento setorial parecia estar sendo fortalecido e planos setoriais eram elaborados, enseja nova tentativa de reformular o plano. O Plano Plurianual 2012-2015 trouxe inovações no seu formato, com a criação dos programas temáticos e a exclusão das ações orçamentárias do seu escopo. Em seu lugar, dava-se maior ênfase às metas de governo, numa linguagem que as aproximava das marcas do governo, e às iniciativas individualizadas, projetos de grande vulto em cada tema, que eram detalhados no plano.

A dimensão estratégica do PPA 2012-2015 também trouxe inovações. Apresentava, de partida, uma visão de futuro e valores a conduzir a ação

governamental. Em seguida, apresentava uma análise da realidade atual em quatro cenários: macroeconômico, social, ambiental e regional. A partir deles, foram enumerados 11 macrodesafios, em níveis de agregação bastante díspares, que deveriam orientar o plano. Dar continuidade ao projeto nacional de desenvolvimento inaugurava a lista, seguido pela erradicação da extrema pobreza. Seguiu-se a apresentação de desafios em temas prioritários: ciência, tecnologia e inovação; conhecimento, educação e cultura; saúde, previdência e assistência social; cidadania; infraestrutura; democracia e participação social; integridade e soberania nacional; segurança pública; gestão pública.

Além disso, a própria lei do plano trazia outras nove diretrizes: I – a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II – a ampliação da participação social; III – a promoção da sustentabilidade ambiental; IV – a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; V – a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; VI – a garantia da soberania nacional; VII – o aumento da eficiência dos gastos públicos; VIII – o crescimento econômico sustentável; e IX – o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia. Todavia, tais diretrizes ainda permaneciam sem conexão com os programas, objetivos e metas da administração. Dessa forma, restam enunciados soltos, sem compromisso de verificação na implementação dos programas.

Todavia, a gestão do novo plano reinterpretou e reposicionou a dimensão estratégica do PPA 2012/2015. Em primeiro lugar, buscou-se enfatizar a continuidade da estratégia de desenvolvimento desde o PPA 2004/2007, referente ao primeiro do Governo Lula.

Tais avanços resultam da vitalidade da sociedade brasileira, potencializada pela estratégia de desenvolvimento do Governo Federal anunciada desde o PPA 2004-2007. Essa estratégia enfatiza a necessidade de convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais, com vistas à promoção da inclusão social e melhoria da distribuição de renda, de forma a efetivar a universalização e a institucionalização dos direitos estabelecidos pela Constituição

Federal de 1988. O PPA 2012-2015 reforça esse compromisso com o desenvolvimento inclusivo reafirmando, numa quadra histórica de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, a importância do Estado e da democracia, seja na indicação em conjunto com a sociedade do futuro desejado, seja no provimento de meios e coordenação com o setor privado para alcançá-lo (BRASIL, 2014, pg. 19 e 20).

Além disso, a estratégia de desenvolvimento foi desdobrada em cinco dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. De cada dimensão emanavam estratégias consideradas diretrizes transversais para o conjunto de políticas públicas. E o conjunto de políticas públicas foram reunidas, então, em seis eixos de políticas: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão. Dessa forma, buscava-se fazer a amarração lógica entre a parte programática e a estratégica, mas *a posteriori*, sem qualquer influência na construção e gestão dos programas.

Por sua vez, a dimensão estratégica do PPA 2016-2019 é construída em um cenário de muitas incertezas econômicas. Dessa forma, embora reconheça a continuidade da estratégia de desenvolvimento apresentada em 2003 para o PPA 2004-2007, busca apresentar algumas clivagens que não ficam muito claras. De outra forma, reconhece as alterações no cenário e reforça a necessidade de mudanças, mas ainda assim sustenta a necessidade de manutenção da estratégia anterior.

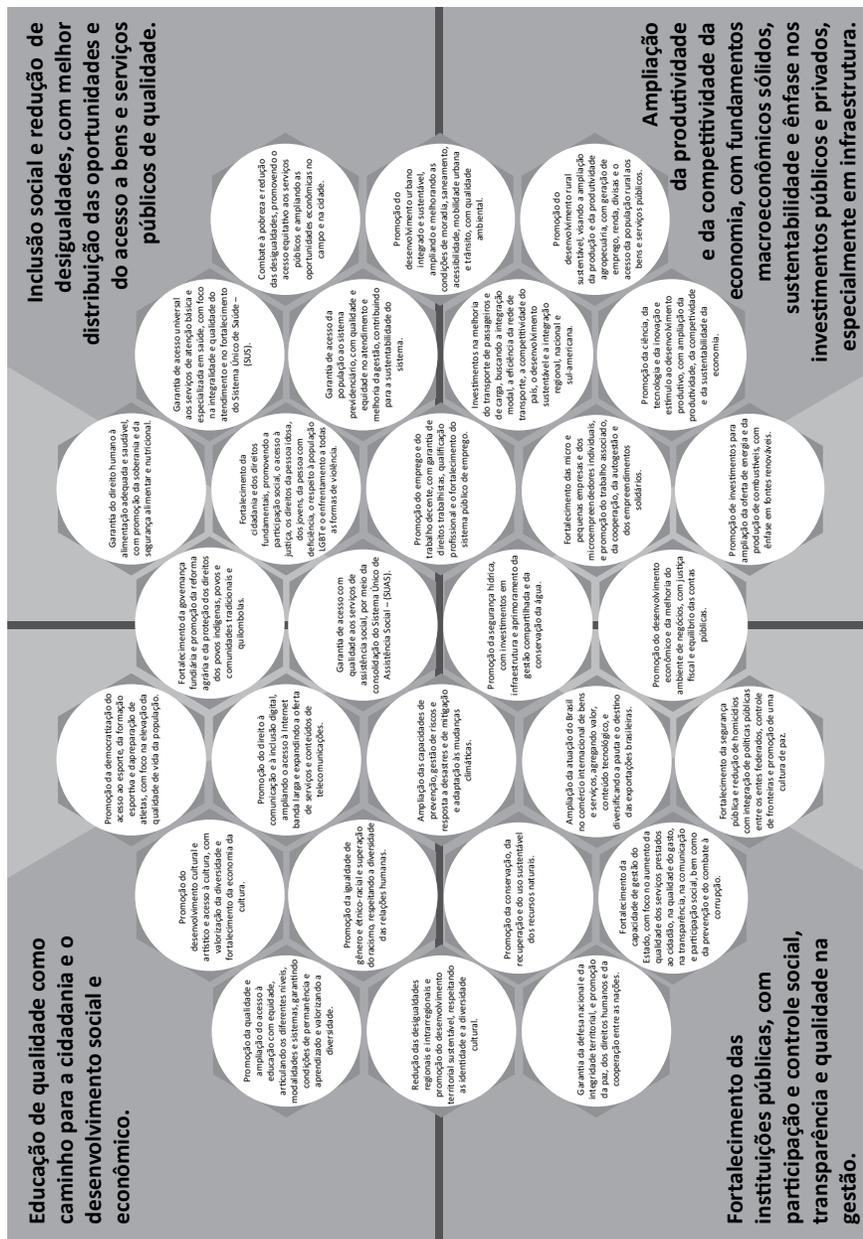
Diante desse panorama mais complexo e de novas demandas da população decorrentes das próprias transformações da sociedade, é preciso avançar na manutenção e consolidação do modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão, dando sequência à trajetória de conquistas, ampliando e melhorando as políticas públicas existentes e criando mecanismos inovadores para atender aos novos anseios de um país democrático e inclusivo. A nova configuração econômica e social demanda maior capacidade do Estado para atender aos novos desafios sem colocar em risco os avanços sociais conquistados nem o equilíbrio das contas públicas, e garantir as condições para a retomada do crescimento em bases

sustentadas e para a continuidade do processo inclusivo (BRASIL, 2015, P. 19).

São também apresentados quatro eixos estratégicos, que “contextualizam” a visão de futuro a partir dos quais se organizariam as ações estruturantes: educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; e fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Em cada eixo, eram explicitadas as principais linhas de ação do governo e diretrizes estratégicas. Dessa forma, o PPA voltava a explicitar diretrizes, dessa feita um conjunto de 28 enunciados. O vínculo entre as diretrizes e os eixos estratégicos não é rígido, podendo uma mesma diretriz estratégica colaborar para mais de um eixo estratégico. A Figura 2 representa essa relação.

Figura 2 – Dimensão Estratégica do PPA 2016-2019



Fonte: PPA 2016-2019.

A lei do PPA, no entanto, apresenta outras oito diretrizes para o Plano: I – O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social; II – A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; III – A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero; IV – O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade; V – A participação social como direito do cidadão; VI – A valorização e o respeito à diversidade cultural; VII – O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência e no enfrentamento à corrupção; e VIII – A garantia do equilíbrio das contas públicas.

Novamente, enunciados soltos, sem ligação suficiente com a programação, mas que revelam uma alteração na intencionalidade explicitada do governo. Por fim, já apresenta as prioridades do governo para o período: as metas inscritas no Plano Nacional de Educação; o Programa de Aceleração do Crescimento; e o Plano Brasil Sem Miséria. A marca do segundo governo interrompido de Dilma Roussef, “Pátria Educadora”, elevava a prioridade do PNE, cuja Lei nº 13.005 havia sido promulgada em junho de 2014.

Apesar das mudanças de forma e das lacunas apresentadas na ligação com a dimensão tática, esses elementos ajudam a retomar a ideia central aqui apresentada. As estratégias expostas nos planos plurianuais têm sido bons guias para interpretar a intencionalidade dos governos, suas principais linhas de ação, e, portanto, não podem ser desconsideradas do debate em torno do planejamento público no Brasil. A próxima seção analisa esse ponto de forma mais detalhada.

As estratégias dos governos e sua expressão no PPA

A despeito da ausência de um modelo lógico que organize a estratégica e a conecte com o restante do plano, a dimensão estratégica dos PPAs federais têm revelado aspectos centrais das estratégias dos governos. Quanto maior a distância temporal do objeto, mais se é levado a buscar no plano os elementos que marcaram o período, enquanto para os anos mais recentes é mais difícil ajustarmos o foco à vista dos vários detalhes que ofuscam o ambiente em que a poeira ainda não assentou.

O Plano Plurianual 1996-1999 foi marcado pela priorização dos processos de estabilização econômica, reforma do Estado e desestatizações. Estabelecia como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade, submetendo as políticas macroeconômicas e setoriais à política monetária. O plano é um retrato do pensamento liberal em voga na América Latina nos anos 1990.

Para o PPA 2000-2003, a principal marca da dimensão estratégica estava na garantia da continuidade da estabilidade econômica. Com a maxidesvalorização do real após as eleições de 1998, os efeitos do dólar mais alto sobre a inflação eram a grande preocupação do governo. A busca pela retomada do crescimento econômico e geração de empregos seria outro grande norte, tendo sido um dos principais motes da campanha eleitoral de 2002, que acabou elegendo um candidato de oposição ao governo.

Além disso, segundo as orientações estratégicas do PPA 2000-2003, o respeito e a credibilidade internacional do Brasil abriam caminho para aumento da sua participação nas relações econômicas internacionais e na discussão dos grandes problemas mundiais. Alinhado com o discurso do Presidente, que apontava para os efeitos da **globalização assimétrica**, o plano plurianual defendia a participação do Brasil nas discussões da nova ordem econômica mundial que se insinuava após as graves crises financeiras da década de 1990. Apontava-se para a preocupação com a desigualdade entre as nações e com os efeitos desiguais, prejudiciais aos países em desenvolvimento que as crises produziram e que a globalização, por si só, não equacionava (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, há um destaque da política externa no PPA 2000-2003 a partir do reconhecimento de sua importância para concretizar os avanços necessários ao desenvolvimento. As crises financeiras internacionais do final dos anos 1990 haviam mostrado que não bastava apenas seguir as regras internacionais postas, mas também que era preciso tratar de modificá-las.

As estratégias enunciadas nos PPAs elaborados durante os governos do Presidente Lula também apresentavam as principais marcas do período. A estratégia de longo prazo que vai ser reivindicada até o final do

governo da Presidente Dilma Rouseff prometia “inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas” pela superação das “barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras” (BRASIL, 2004).

Para isso ser possível, a estratégia de desenvolvimento visava ampliar a competitividade e produtividade da produção nacional pela via dos investimentos em infraestrutura, particularmente nas áreas de logística de transportes, energia e comunicações. O aumento dos investimentos, tanto nos setores de forte emprego de mão de obra quanto, e principalmente, em ciência, tecnologia e inovação, estava no cerne do modelo de crescimento por consumo de massas. Apontava-se que os investimentos trariam benefícios diretos ao balanço de pagamentos do País, tanto do lado da oferta, ao aumentar a competitividade da produção nacional via redução do custo Brasil e ganhos de escala pela ampliação do mercado nacional, como pela demanda, pois a inclusão das massas no mercado de consumo não teria efeito de pressionar as importações, visto que parte importante da sua renda ainda seria direcionada ao consumo de serviços básicos.

A expansão do mercado interno brasileiro foi acompanhada por uma maior participação de bens industrializados importados no consumo doméstico, bem como uma maior parcela de componentes estrangeiros nos produtos nacionais. Ao mesmo tempo, os produtos industrializados nacionais perderam espaço na pauta de exportação brasileira, dominada por *commodities*, como minério de ferro e soja. Observou-se, pois, uma reprimarização da pauta exportadora brasileira. Em 2000, os produtos básicos representavam 22,8% da pauta exportadora brasileira, enquanto em 2010 alcançou 44,6%, tendo alcançado o ápice de 48,7% em 2014.

O aumento do peso relativo dos produtos primários na economia nacional envolve um debate controverso. A crescente importância dos mercados asiáticos, particularmente o chinês, no comércio internacional, aliada, em alguns momentos, a movimentos especulativos no mercado

futuro de alimentos elevaram o preço de várias *commodities*, o que dinamizou o comércio desses bens que carregaram parte significativa da alta do produto interno bruto. Isso conviveu, por sua parte, com crescimento continuado – ressalvado o ano de 2009, quando se sentiram os maiores efeitos da crise do *subprime* – da produção industrial. As descobertas de petróleo na camada pré-sal reacenderam o alerta da doença holandesa no Brasil, mas a queda dos preços internacionais das *commodities* e os efeitos da crise econômica e política interna na produção industrial geraram um esgotamento de continuidade da estratégia adotada até então.

Investimentos produtivos, queda de arrecadação e capacidade de financiamento do Estado acabam sendo afetados, e isso influencia o consumo das famílias. Segundo dados do Banco Central, de janeiro de 2005 a janeiro de 2015, o endividamento das famílias em relação à renda acumulado nos últimos 12 meses saltou de 18,42% para 46,3%. Apenas as dívidas relativas a crédito imobiliário partiram de 3,11% para 18,69%, mais de 15 pontos percentuais. Isso levantou dúvidas quanto à sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento baseada apenas na expansão do consumo, cuja queda vai ainda seguir acompanhando a piora dos indicadores de desemprego.

Todavia, no mesmo período, o governo buscou ampliar o nível de investimento, outro ponto basilar da estratégia, principalmente a partir do PAC. “Antes do PAC, entre 2003 e 2006, a média anual da formação bruta de capital fixo do Governo Central e das estatais era de 1,50% do PIB; entre 2007 e 2014 a média saltou para 2,50% do PIB. Em 2014, o somatório Governo Central e estatais chegou a 2,83% do PIB” (BRASIL, 2015b, p.26).

No entanto, a partir de 2011 houve uma mudança substantiva na estratégia de alavancagem do investimento, não declarada no PPA 2012-2015. Como demonstra Orair (2016), o Governo Federal opta por substituir o investimento público direto por estímulo ao investimento privado por meio de subsídios e desonerações. Vale lembrar que uma das principais marcas do PAC no Governo Rousseff foi o Minha Casa Minha Vida, que funcionava basicamente a partir de sistema de subsídios ao setor privado.

Essa alteração não esteve clara na estratégia explicitada no PPA 2012-2015. A principal hipótese explicativa é que essa estratégia não fora planejada na partida, mas vai sendo ajustada durante o período de vigência do plano. Isso é perceptível quando se analisa o documento inicial de apresentação da dimensão estratégica do plano frente às avaliações anuais da estratégia. Nessas, consegue-se captar uma mudança importante, quando passa a ser possível identificar menções às concessões e parcerias público-privadas. Na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, não há uma ocorrência sequer dessas expressões (no sentido de concessões de ativos de infraestrutura para operação da iniciativa privada).

O PPA 2016-2019 também revela, no corpo da lei, uma alteração substantiva que vai marcar o curto período do segundo Governo Dilma. No conjunto de diretrizes da lei do PPA, consta a garantia do equilíbrio das contas públicas, tema que vai centralizar os debates do período. Todavia, não foi o Executivo que construiu essa proposição, que surgiu como emenda no Legislativo, apresentada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Dessa forma, dialogando com a crise política vivenciada no País em 2015 e 2016, pode-se entender como uma agenda imposta de fora para dentro. Enquanto o Poder Executivo não conseguia apresentar uma formulação convincente que justificasse a manutenção da mesma estratégia para atuar frente a um cenário que havia se alterado profundamente, a agenda política construída com o Congresso, na busca dos caminhos possíveis para a superação da crise, tornou-se o guia principal.

Assim, reforça-se que a dimensão estratégica, embora não oriente a construção e a implementação dos programas do plano, revela-se um importante instrumento para compreensão das grandes ou principais linhas de atuação dos governos. Buscando no conjunto de documentos que compõe o quadro geral da estratégia, seja a mensagem presidencial que encaminha o plano, os documentos de avaliação ou a lei do PPA, é possível identificar as linhas principais de condução de cada período. Não apenas em termos gerais, mas isso também se mostra verdadeiro

quando se analisam temas específicos. A seguir, será apresentado como a temática da integração sul-americana se revela nos sucessivos PPAs.

A integração sul-americana nos PPAs

A América do Sul, que sempre constou das considerações geopolíticas brasileiras, passou a representar a plataforma regional que referencia a estratégia de inserção internacional do Brasil. Algumas luzes foram lançadas nessa direção em meados da década de 1990, mas foi no início do século 21 que essa tendência se consolidou. O ano 2000 marcou a primeira reunião de presidentes da América do Sul, quando os chefes de Estado e governo da região se reuniram sem a presença de outros atores.

Na primeira década dos anos 2000, esse processo se aprofundou. O Brasil abandonou seu institucionalismo pragmático e passou também a promover a institucionalização das suas relações internacionais na América do Sul. Primeiramente, com a proposta de Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), e, finalmente, com a institucionalização da União das Nações Sul-americanas (Unasul), em 2008.

Avançando o processo de integração regional no continente sul-americano, novas tentativas de retomar um espaço na América Central voltaram à agenda internacional. Embora não fosse o projeto preferencial brasileiro, o Brasil também chancelou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), criada já em 2010, mas com pouca efetividade para que se possa entender uma reversão do processo de sul-americanização do Brasil. Novos fatores, no entanto, parecem indicar um afastamento, e o conceito de região com o qual o Estado brasileiro trabalha pode estar se alterando mais uma vez.

A mudança da referência regional da política externa brasileira, longe de implicar qualquer incoerência na sua atuação internacional, representa a busca por uma plataforma mais concreta por meio da qual o País consiga se inserir mais ativamente na política internacional. A estratégia de desenvolvimento e o planejamento nacional passam a incorporar de forma mais explícita a América do Sul como elemento

constitutivo. Com isso, a absorção de uma sul-americanidade na identidade internacional do Brasil significou, também, a construção ou mesmo a moldagem de ferramentas ou iniciativas que fortalecessem essa nova dimensão, que apoiassem a consolidação do espaço como região de integração.

A construção desse espaço sul-americano passou a constar do planejamento nacional de forma mais explícita a partir dos anos 2000, se consolidando ao longo do período. Após um flerte com a região, no início dos anos 1990, com a proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), o governo brasileiro, a partir dos anos 2000, assumiu a América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina ou ao próprio Mercosul, e essa transição pode ser observada no plano plurianual elaborado em 1999, que fazia menção às três escalas. Já no ano seguinte, ocorreria, em Brasília, a primeira reunião de presidentes dos países da América do Sul, marcando a mudança da estratégia.

Como vimos, a dimensão estratégica do PPA 2000-2003 dava certo destaque à questão da inserção internacional diante do contexto das crises internacionais e de seus efeitos no Brasil. Apresentava como um macro-objetivo “fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais”. A integração regional era tida como parte essencial dessa estratégia, para o que era necessário “consolidar o Mercosul e promover a integração com os demais países da América do Sul” (BRASIL, 2000, p.9)

Em outro trecho, quando da apresentação das diretrizes da Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, no tópico de relações internacionais, defendia-se “alocar investimentos em infraestrutura econômica para fortalecer o caráter multilateral das relações internacionais do país com a América Latina, em especial com os países do Mercosul” (BRASIL, 2000, p.15). Em 2000, seria criada, por ocasião da reunião presidencial de Brasília, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), denotando justamente

o momento de transição do componente regional da identidade internacional do País.

Isso também é válido para as referências ao Mercosul. O bloco, que completaria seus 10 anos de existência, tinha apresentado, até então, resultados animadores. Em 1991, o Brasil respondia por pouco mais de 12% das exportações argentinas, e, em 1998, as importações brasileiras advindas do país vizinho já representavam mais de 30% da sua pauta de exportações. As importações argentinas de produtos brasileiros representavam, em 1991, 17,5% do total das importações do país. Em 1998, esse número era de 22,5% (COUTO, 2006).

No entanto, a desvalorização do real teve impactos consideráveis sobre o comércio entre os dois principais parceiros do Mercosul. Em 1999, houve uma redução de quase 30% nas exportações argentinas para o Brasil, em relação ao ano anterior. As importações argentinas de produtos brasileiros recuaram também 20% no mesmo período. Com isso, a definição do bloco como parceiro preferencial na estratégia de inserção internacional do Brasil e elemento essencial do planejamento do seu desenvolvimento servia, sobretudo, para reafirmar o compromisso brasileiro com o projeto de integração após os questionamentos colocados em pauta pelos vizinhos. Todavia, é o horizonte regional ampliado, da América do Sul, que se afirma na estratégia brasileira a partir do PPA 2000-2003.

No PPA 2004-2007, o megaobjetivo de promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, que tinha nove desafios enumerados, traz um desafio específico diretamente relacionado com a política externa a ser empreendida no período: “Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional.” (BRASIL, 2003, p. 50). Em seu enunciado, nada que revelasse qualquer linha específica que o novo governo – então com cerca de seis meses no poder – estivesse tentando imprimir nas suas relações com o mundo.

Na descrição desse desafio do plano, porém, os pontos principais da linha adotada na política externa de Lula já estavam presentes. Partia de uma crítica direta ao relacionamento do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, no qual o País teria tido uma postura apenas discreta, enquanto considerava tímida a posição adotada até então nas relações com os parceiros comerciais, nas negociações de acordos multilaterais e de blocos econômicos.

Em seguida, para reverter o quadro anterior, o plano defendia uma articulação regional que buscasse a complementaridade que favoreceria o “desenvolvimento harmônico” do Brasil e dos países do continente. Com relação aos países do centro, ressaltava que se devia manter uma relação equilibrada com os países que integravam o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), a União Europeia (UE) e o bloco asiático em torno do Japão. Ainda antevia uma maior aproximação do Brasil com China, Índia e Rússia, além dos países africanos, em particular os de língua portuguesa e a África do Sul (BRASIL, 2004).

Nesses aspectos, chama a atenção, em primeiro lugar, o reconhecimento institucional de uma consideração diferenciada do México, enquanto participante do Nafta, em comparação aos demais países da América do Sul. A América Latina, cada vez mais, deixa de fazer sentido enquanto sujeito das relações internacionais do Brasil, porquanto deixa de fazer parte das considerações estratégicas dos atores envolvidos.

Em sete diretrizes de ação dentro do objetivo específico, dava-se maior luz aos componentes principais do objetivo proposto. Logo na primeira, era destacada a intensificação das relações e da cooperação do Brasil com os países da América do Sul e, em seguida, com os demais países em desenvolvimento. Mais uma vez, reforçava-se a imagem da sul-americanidade, com a qual o Brasil passou a cunhar sua identidade internacional a partir dos anos 1990.

Em segundo lugar, uma defesa do multilateralismo e do direito internacional. Assim como defende o aperfeiçoamento da legitimidade e representatividade dos organismos internacionais, o Brasil também passou a defender uma institucionalização do diálogo multilateral na

própria América do Sul, com a proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), depois União Sul-Americana de Nações (Unasul). A opção brasileira, no Governo Lula, de institucionalização do diálogo multilateral regional iniciado por Cardoso representou um marco importante na construção do espaço político sul-americano.

A 1ª Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial às assimetrias. Foram oito os temas selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações. Não agregava os temas comerciais, que permaneciam nos fóruns próprios sub-regionais.

Em 2007, a Casa ganhou novo nome, e surgiu a União das Nações Sul-Americana de Nações (Unasul), formalizada em 2008. Sem representar uma ruptura com o que vinha sendo discutido até então, a instituição abarca oito conselhos que apontam as suas principais áreas de atenção: Energia; Saúde; Defesa; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia e Finanças.

Essa institucionalidade se espraia para uma agenda ampliada de cooperação, transplantada para o seio da Unasul. Miriam Saraiva (2007) reconheceu essa marca da diplomacia de Lula ao afirmar que, durante seu governo, o Brasil implantou uma complexa estrutura de cooperação com os países sul-americanos em múltiplas áreas da agenda da política externa. Mais do que mirar o desenvolvimento nacional, no entanto, essa cooperação se converteu no principal mecanismo com o qual o Brasil gerencia os custos do processo de integração regional. Ia assumindo, gradativamente, a função de *paymaster*, buscando garantir a confiança dos vizinhos que o assistiam a mudar de *status* no cenário global.

A Unasul foi o grande legado da diplomacia de Lula para a integração regional. Foi acionada em vários momentos de instabilidade regional, demonstrando sua funcionalidade para o tratamento dos assuntos intrarregionais. A construção de confiança dos vizinhos, ao lado de demonstração, à comunidade internacional, de capacidade de gerenciar a instabilidade regional foram a marca mais forte da Unasul.

Do ponto de vista da integração social, também é possível destacar alguns avanços. A isenção da obrigatoriedade de vistos para a circulação de cidadãos dos países da região dentro da América do Sul, tema aparentemente marginal tratado na I Reunião de Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-americana de Nações, contribuiu para uma maior interação social entre os cidadãos desses países e, assim, para a construção de uma identidade sul-americana. Da mesma forma, as áreas de educação e cultura também vêm sendo exploradas no seu potencial integracionista. No Brasil, promulgou-se, em 5 de agosto de 2005, a Lei nº 11.161/2005, que adotou o espanhol como segunda língua e regulamentou o ensino de espanhol nas escolas brasileiras.

Outras duas diretrizes do mesmo objetivo do PPA apontavam para temas que tinham forte relação com a integração sul-americana: reforço ao combate aos ilícitos transfronteiriços em todas as suas formas e questões atinentes à defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável no plano internacional. O Brasil, como ator interessado e sujeito a pressões em temas que se relacionavam com a floresta amazônica, a qual divide com seus vizinhos sul-americanos, mostrava-se preocupado em se apresentar ativo internacionalmente.

Apenas a quinta diretriz, embora não haja uma hierarquia entre elas, ressaltava o relacionamento do País com seus parceiros de Mercosul. Preconizava-se um fortalecimento das relações entre os países do bloco, valorizando outros aspectos além das questões comerciais, particularmente a integração social e cultural.

No âmbito do Mercosul, o Fundo para a Convergência Estrutural e Modernização Institucional do Mercosul (Focem), criado em 2006, apontou uma solução interessante para a integração. Os projetos de

infraestrutura e as áreas de fronteira são elementos prioritários das definições do aporte de recursos a fundo perdido. Em primeiro lugar, o Focem tem servido para a canalização das soluções financeiras de projetos articulados no alto nível das decisões políticas. O artifício das contribuições voluntárias permitiu ao Brasil, por exemplo, encaminhar a solução, via Focem, para a delicada questão do aproveitamento energético de Itaipu com o Paraguai, implementando a linha de transmissão da usina que reforça a oferta de energia na região da capital Assunção. A propósito, destacam-se os projetos na área de energia que estão sendo financiados pelo fundo, que se torna, assim, instrumento importante para a conformação de uma malha energética regional.

No PPA 2008-2011, dentro dos dez objetivos de governo, indicava-se “fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana”. Em termos de política externa, esse é o grande destaque do novo plano, que concebe a integração sul-americana como objetivo transversal do governo, formalizando o destaque que a região ganhou ao longo do primeiro ano do Governo Lula.

O objetivo de governo é respaldado pelas iniciativas já em curso e não apresenta, para esse tema, nenhuma grande novidade. Assim, sublinha as ações levadas a cabo pelo governo nos quatro anos antecedentes, como o Programa de Substituição Competitiva de Importações para incentivar a exportação dos países sul-americanos para o Brasil. Todavia, as iniciativas não se restringem à área comercial, contemplando comunicações, saúde, saúde animal, ciência e tecnologia, meio ambiente e educação, além do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira, capitaneado pelo Ministério da Integração Nacional.

Os projetos brasileiros de infraestrutura que estabelecem ligações com o continente sul-americano são destacados, respaldando o trabalho da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que depois seria subsumida como parte intrínseca da agenda do Conselho de Infraestrutura e Planejamento da América do Sul (Cosiplan), no âmbito da Unasul.

A América do Sul continuou a constar do planejamento nacional para o período 2012-2015, embora a dinâmica da integração tenha diminuído seu ritmo. A política externa brasileira perdeu também muito do seu fôlego, mas é possível visualizar uma nova aposta no bloco dos Brics, que ganhava institucionalidade e discutia seus primeiros instrumentos concretos: o Novo Banco de Desenvolvimento e Fundo de Reservas.

A dimensão estratégica do PPA ainda dava maior destaque à América do Sul, mas já elevava o patamar dos Brics.

A estratégia de inserção internacional do Brasil tem priorizado a integração sul-americana e a relação com os polos emergentes de poder mundial, sem prejuízo das relações com outras regiões do mundo. Destaca-se o aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a crescente institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seus Conselhos, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). A relação com os polos emergentes é evidenciada pela articulação no G-20 e no âmbito do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (IBAS) e do agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Na América do Sul, é exemplar o aprofundamento da integração econômica e do desenvolvimento socioeconômico compartilhado, que contribuem para a preservação da paz na região. O CDS tem papel fundamental como mecanismo consultivo que permite prevenir conflitos, impulsionar a cooperação militar regional e a integração produtiva da indústria regional de defesa. O grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os países da região, promovendo, por meio do Mercosul e da UNASUL, o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar o espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora (BRASIL, 2012, p. 96).

O esforço de construção do espaço sul-americano é elemento intrínseco do plano nacional. Com as inovações no seu formato, a integração sul-americana passou a ser um programa temático para ação governamental, com ações dos ministérios da Integração Nacional, Defesa, Relações Exteriores, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda e Planejamento. Ganhava contornos mais concretos como agenda transversal de governo, sem que houvesse, contudo, esse reconhecimento formal entre as agendas transversais trabalhadas no PPA.

Para não deixar dúvidas quanto ao seu posicionamento em relação ao seu entorno, a dimensão estratégica do PPA afirmava:

O eixo prioritário de nossa política externa é a América do Sul. O esforço de integração regional constitui requisito estratégico para a inserção bem-sucedida de nossa economia e sociedade em um ambiente internacional crescentemente competitivo, globalizado e, por vezes, contrário aos interesses legítimos de nossos povos. O Brasil está empenhado em contribuir de maneira ativa para a construção de um continente politicamente estável, próspero e unido, com base nos ideais democráticos e de justiça social (BRASIL, 2012, 97).

Vale destacar ainda o movimento em direção à construção de um plano de desenvolvimento para a faixa de fronteira, promovido pelo Ministério da Integração Nacional, que buscou o envolvimento dos governos estaduais no processo. As fronteiras são o lugar de encontro das sociedades, e, nas escalas locais, essa integração efetivamente acontece. Exemplo disso é o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, que envolve municípios de Santa Catarina, Paraná e da província de Misiones, na Argentina, que planejam juntos seu desenvolvimento.

Não há dúvidas que o espaço sul-americano constava da estratégia de desenvolvimento nacional. O PPA 2016-2019, no entanto, recuou sensivelmente, e a construção de um espaço comum deu lugar à promoção de cooperação para redução das assimetrias, que incorporou um distanciamento maior ao mesmo tempo em que resgatou paradigmas históricos da política externa brasileira, como os princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos. Segundo o texto do plano:

A estratégia brasileira de inserção internacional, situada em um contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, consiste na ampliação dos esforços de consolidação do bloco regional da América do Sul, com fundamento nos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação para redução das assimetrias regionais. Ao mesmo tempo, o Brasil procura intensificar a cooperação com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento, participando ativamente dos principais debates e movimentos da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto no âmbito político e social. Nesse âmbito, destaca-se a importância do BRICS – Brasil,

Rússia, Índia, China e África do Sul – e América Latina e Caribe, além de outros parceiros históricos e fundamentais, como a União Europeia, Estados Unidos e Japão (BRASIL, 2016, p. 35-36).

A integração sul-americana não consta das diretrizes estratégicas do plano. Da mesma forma, o programa temático de integração sul-americana deixou de constar da estrutura do PPA, tendo sido rebaixado a um objetivo do Programa de Política Externa, que aludia de forma mais ampla à integração regional: *Fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul, contribuindo para a formação de um espaço de paz e desenvolvimento.*

A América do Sul constou dos planos nacionais de forma explícita desde o PPA 2000-2003. O objetivo de construção de um espaço sul-americano fez parte do planejamento brasileiro e deixou marcas importantes no plano. Todavia, no período recente, particularmente no último PPA, esse elemento perdeu nitidez, coerentemente acompanhando a redução do grau de prioridade concedido pelo governo ao tema e a ascensão de outras alianças internacionais.

Conclusão

Seja nos seus aspectos mais gerais ou em temas mais específicos, esse trabalho tentou demonstrar que as dimensões estratégicas dos sucessivos planos plurianuais são reveladoras das intencionalidades reais dos governos. Muitas vezes tidos como um instrumento burocrático, os PPAs apresentam uma síntese da estratégia perseguida, sem que os aspectos formais do plano, que se alteraram ao longo do período, tenham tido um impacto significativo nesse elemento.

Com pouca repercussão, as mudanças metodológicas no formato do plano não o impediram de ser uma expressão realista das principais linhas de atuação governamentais. Todavia, a ligação frágil com a parte tática do PPA, a programação propriamente dita, que precisa revelar toda a ação de governo e fazer o diálogo com os orçamentos anuais, não consegue promover uma efetiva gestão da estratégia por meio desse instrumento.

As categorias com as quais se apresentam a estratégia de desenvolvimento e a forma de construção não seguiram um mesmo padrão. Seja por meio de eixos estratégicos, macro-objetivos, desafios, diretrizes, o PPA apresentou um conjunto de enunciados, entre os quais se consegue identificar um núcleo prioritário que dialoga diretamente com as principais linhas de ação dos governos.

A principal mudança nessa esfera foi a retirada das dimensões ou orientações estratégicas como parte formal do plano. Enquanto essa parte estratégica passou a ser anunciada apenas junto à mensagem presidencial que encaminha o projeto de lei do PPA ao Congresso, a partir do PPA 2008/2011, a lei reforça algumas diretrizes sintéticas, que, embora tenham pouca amarração com o conjunto do plano, devem ser consideradas em paralelo à estratégia encaminhada pelo executivo. O Poder Legislativo interfere substancialmente na construção da agenda política e, por vezes, diretrizes e prioridades emendadas no Congresso podem ganhar força na agenda do governo. Isso é bastante patente no PPA 2016-2019.

Ainda que não fizesse parte formal do plano, houve um esforço de avaliação e monitoramento da dimensão estratégica do PPA no período 2012-2015. Os documentos gerados nesse processo acabaram captando alterações na estratégia em curso, quando da consideração das concessões de infraestrutura como parte central dos esforços do governo de destravar os investimentos, ainda no PPA 2012-2015.

Nessa linha, as alterações com relação a políticas específicas também se revelam ao longo das diferentes estratégias dos PPAs. O caso da América do Sul, que começa a aparecer no plano a partir de 2000, tem seu auge durante essa década e começa a refluir no Governo Dilma, é bastante nítido. Vale o destaque de que, nesse caso, como um elemento importante da estratégia de inserção internacional do País, a integração sul-americana aparece como um programa temático, multissetorial – com objetivos ligados a vários ministérios –, mostrando a possibilidade de amarração mais direta entre estratégia e programação.

As críticas ao PPA certamente ainda são válidas e precisam ser debatidas com mais profundidade para que se possa chegar a um formato que o insira num arranjo de processos que lhe garanta mais funcionalidades na organização da gestão. Certamente, a ligação entre a dimensão estratégica e a sua dimensão tática deve ser aperfeiçoada, dado que é possível perceber através dele as prioridades do governo, mas ainda não se consegue traduzir esses elementos no apoio à gestão das políticas públicas e nas decisões alocativas.

Referências

- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 1996-1999*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 1996.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: MPOG, 2000
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2004-2007*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2008-2011*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 2008a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Estudo da dimensão territorial do planejamento*. Brasília, 2008b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2012-2015*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2016-2019*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. -- Brasília: MP, 2015b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015*. Volume I – Dimensão Estratégica. Brasília: MPOG, 2016.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil in South America: Three conflicting ideias: *The Brazilian Economy*. Rio de Janeiro, V.1, N.8, P. 27. Jan 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/be/article/view/23954>>. Acesso em: 08 Fev. 2017.
- COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. Brasília: UnB, 2006. Dissertação (Mestre em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais (Irel) – UnB, Brasília.
- COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e

a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, 2009.

COUTO, L. F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação do Brasil com a América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2012.

COUTO, L. F. *O horizonte regional do Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan. abr. 2010.

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

GARCIA, Ronaldo C. PPA: o que é e o que não pode ser. In: CARDOSO Jr, José Celso & CUNHA, Alexandre S. (Orgs.). *Planejamento e avaliação das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Política social e desenvolvimento – o planejamento federal na área social. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*, n. 16, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_politica_social.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

LESSA, A. C.; CERVO, A. L. An assessment of the Lula era. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, edição especial, 2010.

LIMA, M. R. S. D. O lugar da América do Sul na política externa brasileira. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE) *Obras de integração física na América do Sul*. Brasília: MRE, 2007.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília, DF: Ipea, 1993.

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. Texto para Discussão 2215. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, 2007.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE ESTADO NO BRASIL E A VISÃO PROSPECTIVA

Elaine C. Marcial

Vivemos em um mundo em constante mutação, o que nos leva a crer que é impossível olhar muitos anos à frente. As previsões são permanentemente derrubadas e nos deparamos com fatos e acontecimentos que nos surpreendem o tempo todo.

Desde que o ser humano tomou consciência de sua existência, ele quer prever o futuro. Entretanto, todos que pretendem prevê-lo são impostores, pois o futuro é múltiplo e incerto por natureza, conforme afirma Michel Godet (1993). Olhamos para o futuro não para tentarmos adivinhar o que vai acontecer, mas para construirmos o futuro desejado, para planejarmos nossas ações de forma coerente e sistêmica e investirmos no que realmente é importante.

O século passado foi marcado pelo avanço do planejamento estratégico em suas diversas aplicações, seja para o planejamento de Estado, seja de uma empresa ou mesmo de um projeto. Avançamos na gestão estratégica e por projetos e, principalmente, na gestão de risco. Os estudos de futuro para dar suporte ao planejamento também avançaram. Antes muito focados na previsão; hoje mais voltados para a construção de cenários. A própria teoria que suporta a gestão de risco trabalha com a simulação de múltiplos cenários.

O Brasil não ficou para trás nesse contexto. A evolução do planejamento estratégico nacional já foi apresentada por diversos autores e, recentemente, José Celso Cardoso (2014) e Alessandro Candeias (2014) apresentaram de forma sistematizada a temática.

A preocupação com o planejamento e sua execução é recente. Entraram na agenda do Brasil somente após a Segunda Guerra Mundial. Iniciou-se com o Plano Salte – iniciais de saúde, alimentação, transporte e energia –, de 1948-1951, seguidos pelo Plano de Metas do governo de

Juscelino Kubitschek, no período de 1956-1960, e pelo Plano Trienal (1962-1964) do governo de João Goulart. Durante os governos militares, seguiram-se o Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco – Paeg (1964-1967), o plano Metas e Base (1970-1973) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs (1972-1979). Por fim, após a Constituição de 1988, o planejamento de Estado passou a ser regido pelos planos plurianuais (PPAs), sendo o primeiro referente ao período 1991-1995.

Todos esses planos visavam ao desenvolvimento do Brasil, cada um com suas peculiaridades, mas o fim era o mesmo: desejávamos ser desenvolvidos e necessitávamos de um plano para chegar lá.

Entretanto, nenhum dos planos citados teve como foco o longo prazo. Em sua maioria, referem-se a planos de curto prazo, com horizontes temporais de quatro ou cinco anos. É sempre bom lembrar que para um país pensar o longo prazo é preciso olhar, pelo menos, 20 anos à frente, tempo suficiente para colher os frutos dos investimentos realizados. Em geral, os investimentos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento realizados por um país levam, em média, entre 10 e 15 anos para estarem disponíveis à sociedade, representando os investimentos de médio prazo. Há outros, como é o caso da educação, que levam mais de 20 anos para se usufruir dos resultados. Logo, somente conseguimos, efetivamente, usufruir dos resultados desses investimentos 20 ou 30 anos à frente. Se esse planejamento foca o atingimento de objetivos de longo prazo, seu horizonte temporal terá que ser longo o suficiente para possibilitar a avaliação dos resultados dos investimentos e para verificar se esses objetivos e metas, inicialmente propostos, foram atingidos.

Isso não significa que o Brasil nunca pensou o longo prazo. A partir da década de 1990 foram desenvolvidos três estudos prospectivos com prazos mais alongados. Todos esses estudos tinham como objetivo analisar e traçar caminhos para o Brasil. Entretanto, conforme será apresentado a seguir, nenhuma dessas iniciativas se transformou em estratégia de governo. Todos foram atropelados pela agenda de curto prazo dos próprios governantes que os demandaram.

Destaca-se que, de lá para cá, nenhuma iniciativa foi desenvolvida por parte do Estado que tivesse como objetivo desenhar uma estratégia de longo prazo para o Brasil. Entretanto, diversos avanços, que serão apresentados a seguir, podem ser observados ao longo das últimas duas décadas e poderão levar o Brasil para um novo patamar de desenvolvimento.

O longo prazo no Brasil e os estudos prospectivos

O Estado brasileiro, em um passado recente, desenvolveu três estudos de futuro com a construção de cenários, cuja finalidade era auxiliar o País a traçar estratégias de longo prazo pensando o País como um todo.

O primeiro, chamado Brasil 2020, de 1998, foi desenvolvido durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1998). Também no primeiro mandato do Presidente Lula, foi desenvolvido o projeto Brasil 3 Tempos (BRASIL, 2004), cujo horizonte temporal era 2022, seguido por outro realizados durante o seu segundo mandato: Elaboração de Cenários para um Brasil Policêntrico, em 2012, cujo horizonte temporal era 2031 (BRASIL, 2012).

Esses estudos foram desenvolvidos por um órgão de Estado que foi criado e extinto várias vezes, mas sempre com a atribuição de pensar o longo prazo. Esse órgão, ligado à Presidência da República, é a Secretaria de Assuntos Estratégicos.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) foi inicialmente criada em 1990 pelo Presidente Fernando Collor (Lei nº 8.028, de 1990). Sua atuação restringiu-se a tratar de temas como defesa, segurança do território e das comunicações. Também tratava de macroestratégias, inteligência e política nuclear, além de exercer as funções de Secretaria Executiva do Conselho de Governo. Foi criada concomitantemente com a extinção do Sistema Nacional de Informações (SNI).

Apesar de não ter desenvolvido estudos de futuro e nem formulado o planejamento de longo prazo brasileiro, já sinalizava a necessidade de tratamento diferenciado, no âmbito presidencial, de temas estratégicos

para o País, que apresentassem, em sua essência, a necessidade de visões de longo prazo.

Aquela secretaria sofreu reestruturação, em 1992, durante o governo do Presidente Itamar Franco, e passou, também, a atuar nas áreas de planejamento estratégico nacional e macrozoneamento geológico e econômico, quando deixou de exercer as funções de Secretaria Executiva do Conselho de Governo (Lei nº 8.490, de 1992).

Em 1995, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a SAE/PR sofreu nova reestruturação. A Lei nº 8.490 foi revogada por meio da MP nº 813, que reorganizou a Presidência da República e seus ministérios. A SAE/PR foi mantida como órgão da Presidência, bem como o Centro de Estudos Estratégicos em sua estrutura, passando a ser responsável também pelo macrozoneamento ecológico-econômico. Sob o comando do Embaixador Ronaldo Sardenberg, desenvolveu em 1998 o primeiro estudo prospectivo, que foi chamado Brasil 2020.

Em 1999, a SAE/PR foi extinta concomitantemente com a criação da Agência Brasileira de Inteligência – Abin (MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999). Em sua substituição, foi criado o Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais, que tinha como responsabilidade atuar nas áreas de planejamento estratégico nacional, segurança das comunicações, política nuclear e na área aeroespacial. Entretanto, os cenários construídos não foram utilizados na construção de uma estratégia de longo prazo para o Brasil.

No primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a temática do longo prazo retornou. Inicialmente, em 2003, foi criada a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Lei nº 10.683), que tinha como atribuições a atuação nas áreas de análise, concepção e gestão estratégica nacional pública de comunicação do governo e implantação de programas informativos. Possuía em sua estrutura o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), que desenvolveu o segundo grande estudo prospectivo para o Brasil: o Brasil 3 Tempos.

Em 2005, o NAE foi elevado à condição de órgão essencial da Presidência da República, por meio da Lei nº 11.204. Foi atribuído a esse núcleo as seguintes competências:

- I - formulação da concepção estratégica nacional de longo prazo;
- II - gestão, análise e avaliação de assuntos de natureza estratégica de longo prazo;
- III- articulação de centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica;
- IV - preparação e promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios na área de assuntos de natureza estratégica de longo prazo; e
- V - elaboração, coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica de longo prazo.

Pela primeira vez, foi atribuída como competência de um órgão de Estado a “preparação e promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios” associada à formulação de uma estratégia nacional de longo prazo.

Apesar dos cenários construídos, também essa iniciativa não logrou sucesso. O NAE foi transformado em Secretaria de Planejamento de Longo Prazo (SPLP), em 2007, por meio da MP nº 377. Nesse processo, boa parte da estrutura criada pelo NAE foi desfeita, e o projeto Brasil 3 Tempos foi arquivado, mas a percepção da necessidade de se pensar o longo prazo permaneceu.

A SPLP tinha a responsabilidade de atuar nas áreas de planejamento nacional e formulação de políticas de longo prazo, em especial a estratégia nacional de desenvolvimento a longo prazo, além de contribuir para a preparação de planos e programas de governo. Entretanto, teve vida curta e foi substituída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR).

Essa nova Secretaria, criada pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, surge no segundo mandato do Presidente Lula. A SAE/PR foi criada como órgão essencial da Presidência da República e recebeu a competência de assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação

de política públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. São competências explícitas na lei:

- I. o planejamento nacional de longo prazo;
- II. a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro;
- III. a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo;
- IV. a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.

Durante sua existência, foram desenvolvidos alguns estudos que buscavam alongar o horizonte temporal do planejamento no Brasil. O primeiro deles foi o Brasil 2022, seguido pela realização do Estudo sobre Elaboração de Cenários para um Brasil Policêntrico (BRASIL, 2012).²⁴

Os estudos prospectivos realizados

Iniciado em 1995, sob a coordenação da primeira SAE/PR, o Brasil 2020 coordenou as discussões de um projeto nacional de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil. Esse projeto deveria ser capaz de estimular a reflexão sobre “o país que queremos ser e o que devemos fazer para transformar essa visão em realidade” (BRASIL, 1998, p. 5). Segundo as palavras do Presidente Fernando Henrique:

(...) a hora é de pensar no futuro. De projetar, com a régua e o compasso da democracia, o tipo de país que queremos construir para nossos filhos e netos. É de colocar mão à obra para vencer a distância do sonho à realidade (BRASIL, 1998, p. 5).

O projeto foi dividido em três fases:

- (1) elaboração dos cenários prospectivos sobre o País, com horizonte no ano de 2020; (2) elaboração de um cenário desejado (normativo)

²⁴ Também foram realizados estudos como a Revisão da Política Nacional de Defesa (2007) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008), as macro-tendências mundiais para 2030 (Marcial, 2015), cenários para segurança pública em parceria com o Ipea (Ferreira; Marcial, 2015), Brasil 2040 – alternativa de adaptação às mudanças climáticas e cenários para o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira no horizonte 2015-2034, em parceria com a Embrapa (ainda não publicado). Entretanto, mais uma vez, nenhuma dessas iniciativas resultou na construção de uma estratégia nacional.

com base nos anseios e expectativas da nação brasileira; (3) definição de linhas referenciais e delineamentos de um projeto estratégico de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil (BRASIL, 1998, p. 5).

Foram construídos seis cenários exploratórios, três internacionais e três nacionais, e um cenário desejado. O cenário exploratório Abatiapé apresenta o Brasil como potência econômica e moderna, mas com a manutenção do desequilíbrio social. Já no cenário Baboré, o Brasil se apresenta como uma sociedade mais justa. E no Caaetê, o Brasil enfrenta crises e instabilidade política e econômica, cujo prolongamento leva ao agravamento dos problemas sociais (BRASIL, 1998).

No cenário desejado, de nome Diadorin:

(...) O Brasil deverá ser uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional. Apresentará uma inserção competitiva no contexto internacional de modo a ocupar posição de destaque na economia mundial, com a conservação de sua soberania e desfrutando uma economia sólida e dinâmica. Deverá ter uma cidadania forte, uma sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política. O sistema político será estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada. O Brasil deverá contar com um Estado regulador que promova o desenvolvimento econômico e social, proteja o meio ambiente e garanta os direitos humanos. A identidade cultural deverá estar reforçada como síntese de múltiplas civilizações, com a valorização das diversidades de etnias, gêneros, credos e religiões. Os ecossistemas estarão conservados, com os recursos naturais e a biodiversidade aproveitados de forma sustentável, graças à capacitação nas tecnologias relevantes. O espaço nacional estará distribuído de forma equilibrada, com a redução dos desníveis regionais e sociais, bem com o equacionamento da questão agrária (BRASIL, 1999, p. 35).

Esse estudo prospectivo focou nas dimensões socioeconômica, político-institucional, científico-tecnológica, cultural, ambiental e espacial no País. Foram identificadas as invariantes, as tendências de peso e as variáveis centrais. Para tanto, contou-se com a participação de 90 especialistas que participaram de dez grandes *workshops*. Foram entrevistados 61 atores nacionais, e aplicado um Delphi com mais de 140 atores das diversas regiões e setores do País.

Para a elaboração do cenário desejado, reuniões regionais foram realizadas com a participação de cerca de 50 participantes da sociedade em cada. Uma teleconferência nacional, que contou com a participação de representantes de 103 cidades brasileiras também foi fonte de informação. Nesse amplo diálogo de âmbito nacional, foram ouvidos os anseios, apreensões, elogios e críticas da sociedade brasileira, o que colaborou para a identificação de oportunidades e obstáculos de longo prazo (SARDEMBERG, 1998).

Esse projeto, que levou mais de dois anos para ser concluído e que movimentou pessoas em todas as regiões do País, foi arquivado. Apesar da reeleição do Presidente Fernando Henrique, apenas alguns registros de todo conhecimento gerado podem ser encontrados na Internet e seus resultados não foram apropriados por um processo de formulação de estratégia de longo prazo.

Uma segunda tentativa de se pensar o futuro do País como insumo para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento foi o projeto Brasil 3 Tempos, iniciado em 2005. Esse nome está relacionado a três marcos temporais estabelecidos a partir de referenciais históricos, institucionais e estruturais importantes: o primeiro, 2007, fornecendo insumos para o PPA 2004-2007; o ano de 2015, momento em que o Brasil deveria ter cumprido as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU/PNUD e subscritas pelo País; e, por fim, o ano de 2022, período marcado pelas comemorações do bicentenário da independência do Brasil.

Esperava-se que, com base nos resultados desse planejamento de longo prazo, o País chegasse nas comemorações dos duzentos anos de independência em um contexto “de máximo bem-estar social e desenvolvimento econômico” (BRASIL, 2004, p. 6).

O Brasil 3 Tempos tinha por finalidade:

(...) definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo (BRASIL, 2004, p. 5).

Da mesma forma que o projeto Brasil 2020, pretendia-se estabelecer um trabalho conjunto entre o Estado e a sociedade na construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Teve como objetivo geral:

(...) estabelecer uma visão da Nação Brasil em suas várias dimensões, definindo um conjunto de objetivos específicos e metas temporais a serem alcançados pelo país (2007, 2015 e 2022), usando a técnica de construção de cenários, com determinação de objetivos intermediários. Esses cenários permitirão identificar trajetórias possíveis e as metas correspondentes permitirão estruturar visões de futuro do Brasil nos marcos temporais estabelecidos a partir de referenciais históricos, institucionais e estruturais importantes (BRASIL, 2004, p. 10).

No Brasil 3 Tempos, foram consideradas sete dimensões: institucional, econômica, sociocultural, territorial, do conhecimento, ambiental e global. Essas dimensões foram submetidas a uma análise de conjuntura, análise retrospectiva e análise prospectiva.

A análise prospectiva baseou-se na metodologia de construção de cenários de Grumbach, com o uso dos métodos Delphi (MARCIAL; GRUMBACH, 2008), ampla participação popular e impactos cruzados, seguida da utilização de teoria dos jogos para a definição do cenário-alvo – cenários construídos com base na análise do cenário desejado, *vis-à-vis* os cenários exploratórios, considerando-se a estratégia dos atores. Foram identificados os cenários tendenciais e mais prováveis e definido o cenário-alvo.

O projeto contava com um forte modelo de governança envolvendo a Casa Civil, a Secretaria Geral da Presidência, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica, a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais e a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Apesar de toda essa estrutura, o NAE foi extinto e o projeto foi arquivado, mesmo após a reeleição do Presidente Lula.

Durante o segundo mandato do Presidente Lula, foram também realizados outros dois estudos cujo objetivo era fornecer uma orientação estratégica para o País: o Brasil 2022 e os Cenários para um Brasil Policêntrico, ambos desenvolvidos no âmbito da SAE/PR.

Iniciado em 2009, sob o comando do Ministro Samuel Pinheiro, o Brasil 2022 não representa um estudo prospectivo propriamente dito, em que se avaliam as possibilidades de futuro e com base nessa informação decide-se o que será feito, conforme foi a proposta dos projetos Brasil 2020 e Brasil 3 Tempos. Apesar de buscar olhar para 2022, de ter envolvido todos os ministérios, a Casa Civil e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), representa mais as intenções dessas instituições para esse período do que uma visão compartilhada de construção do futuro como proposto nos dois estudos anteriores. Entretanto, esse é o único documento existente que dá um direcionamento ao País e que alguns ministérios ainda seguem, embora sem nenhum acompanhamento de execução, muito menos uma avaliação de se as metas estão sendo cumpridas.

O segundo estudo, Cenários para um Brasil Policêntrico, foi construído durante o período de 2008-2012, também durante a gestão do Ministro Samuel, e tinha como objetivo avaliar o impacto sobre o território brasileiro das carteiras de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos períodos 2008-2011 e 2012-2015, e realizar simulações até 2031. O modelo utilizado foi de equilíbrio geral computável (EGC) inter-regional para a decomposição consistente nas unidades da Federação, desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar). O projeto inovador, que focava na construção de subsídios para a formulação de um planejamento de longo prazo olhando o território, também foi arquivado (BRASIL, 2012).

Nesse contexto, cabe destacar que, na França, avança a visão da prospectiva territorial, modelo que considera o território como a base dos estudos prospectivos. Essa abordagem ajuda na compreensão da dinâmica territorial em suas diversas vertentes (GODET, 2011).

Avanços dos estudos prospectivos no Brasil

Os movimentos no sentido de construir um planejamento de longo prazo para o Brasil, conduzidos pelo Governo Federal em um passado recente, não geraram os resultados esperados, como a formulação de estratégias de longo prazo para o País. Entretanto, obtiveram-se alguns resultados positivos somente pelo fato de terem sido construídos com o envolvimento de representantes do Estado, de especialistas e da sociedade nesse processo. Eles despertaram, na sociedade, a percepção da importância dessa temática e dos estudos prospectivos quando se tem a intenção de construir o futuro desejado. Esses avanços podem ser observados no crescimento do número de estudos prospectivos desenvolvidos nas últimas duas décadas e outras iniciativas que surgiram a partir daqueles primeiros estudos realizados. Esses avanços são apresentados a seguir, e acredita-se que poderão contribuir para colocar o País em um outro patamar de desenvolvimento.

Em 2000, o Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) iniciou um sistema de cenários prospectivos, que culminou com a confecção do Plano Estratégico DPF/2006. Em 2007, houve atualização dos cenários prospectivos para o horizonte temporal de 2007 a 2022, com a finalidade de adequar o Plano Institucional daquele DPF para o referido período.

Também no ano 2000, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac São Paulo) construiu Cenários Focalizados e Planejamento Estratégico do Sistema Senac – horizonte 2000-2005; Cenários Focalizados e Planejamento Estratégico do Senac São Paulo (2000); Cenários Focalizados e Planejamento Estratégico da Educação a Distância do Senac (2000).²⁵

²⁵ Disponível em: <<http://www.macroplan.com.br/Documentos/Portfolio.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

O Instituto Nacional de Tecnologia (INT), em 2002, construiu cenários para subsidiar a formulação da visão de futuro para o setor de óleo e gás do Brasil – horizonte temporal 2010 para o Projeto CTpetro/INT/MCT.²⁶

Outro estudo prospectivo foi realizado pelo Ministério da Educação, em 2003: O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – condicionantes; tendências e cenários para o horizonte 2003-2025.²⁷ O estudo tinha como objetivo subsidiar a formulação de políticas públicas e de estratégias para o desenvolvimento da educação pós-secundária no País, por meio da análise de futuros possíveis e prováveis para o ensino superior no mundo e, sobretudo, no Brasil.

Em 2004, o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) construiu cenários prospectivos com o objetivo de apoiar o processo de planejamento do conselho. Desde então, essa confederação passou a utilizar a construção de cenários em seu processo de planejamento.

Outro exemplo foi a elaboração do exercício de construção de cenários prospectivos para a influenza aviária realizado em 2006 pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). O exercício teve como objetivo a construção de plano de contingência para as diversas possibilidades de chegada da referida doença ao Brasil. No mesmo ano, a Agência Nacional de Águas (ANA) construiu Cenários Prospectivos dos Recursos Hídricos no Brasil para 2025, estudo esse que subsidiou a construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Outro exemplo refere-se ao estudo prospectivo realizado pelo Governo do Estado do Espírito Santo: Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, com horizonte de 2025.

Destaca-se também o trabalho realizado, em 2006, pela Federação do Comércio do DF/Câmara de Lojistas do DF/ Sebrae-DF, quando foram

²⁶ Disponível em: <http://www.davi.ws/prospeccao_tecnologica.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2016.

²⁷ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensinosuperiormundo-brasiltendenciascenarios2003-2025.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

construídos cenários para o varejo do Distrito Federal. O estudo teve como objetivo apoiar o planejamento dessas instituições.²⁸

Em 2007, houve crescimento do número de publicações de grandes estudos prospectivos no País. Um, liderado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), construiu cenários do ambiente de atuação das instituições públicas e privadas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) para o agronegócio e o desenvolvimento rural sustentável – horizonte temporal 2023 (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2003). Outro, pelo Ministério Público de Goiás, elaborou seu planejamento estratégico apoiado em cenários prospectivos com horizonte temporal até 2022 (GOIÁS, 2008). No Estado do Rio de Janeiro foram desenvolvidos os cenários exploratórios do Rio de Janeiro, horizonte 2027, para apoiar o processo de planejamento estratégico do estado, que culminou no Planejamento Estratégico para o Governo do Rio de Janeiro – horizonte 2007-2010.²⁹ Como resultado, foi construída uma carteira de projetos estratégicos do Governo do Rio de Janeiro, concepção do Modelo de Gerenciamento Intensivo e Modelo para a Promoção de Investimentos Produtivos (2007-2008). No mesmo ano de 2007, ocorreram, também, as iniciativas das prefeituras de São José dos Pinhais, no Paraná, e de São Luís do Maranhão, que desenvolveram seus respectivos planejamentos estratégicos apoiados na construção de cenários prospectivos.

Ainda em 2007, o Governo do Estado de Minas Gerais atualizou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com ênfase na revisão dos cenários, elaboração da estratégia de desenvolvimento do estado (horizonte 2023) e elaboração da carteira da projetos 2007-2010.³⁰ Na mesma época, foi desenvolvido estudo para a Prefeitura de Belo Horizonte (MG): Implantação da Gestão Estratégica para Resultados,

²⁸ Ayres *et al.* (2006).

²⁹ Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

³⁰ Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

envolvendo o Planejamento Estratégico 2010-2030, com base em Cenários Exploratórios 2010-2030.³¹

Entre agosto de 2008 e meados de 2009, o Observatório Sesi/Senai/IEL, no Paraná, liderou o projeto de construção de cenários prospectivos para a indústria automotiva com foco na região metropolitana de Curitiba, com horizonte 2020 (SCHNEIDER; SOUZA, 2009).

Em 2010 ocorreram diversas iniciativas no âmbito estadual. No Estado de São Paulo, o Planejamento Estratégico 2010-2030, com apoio de Cenários Exploratórios 2010, e o Projeto Ambiental Estratégico Cenários Ambientais 2020, realizado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Em Goiás, foram construídos cenários para 2030, com o objetivo de apoiar a elaboração do Plano Goiás 2030 – plano estratégico do Estado de Goiás (GOIÁS)³². Esse plano tinha por objetivo orientar tanto a formulação de políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo estadual quanto os esforços de todos os segmentos da sociedade goiana para alcançar sua visão de futuro.

Outras iniciativas que merecem destaque: 1) Plano Maricá 2031, do Município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, com estudos prospectivos subsidiando o planejamento e a implementação de políticas públicas e ações privadas para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do município; 2) Tribunal de Contas da União (TCU), que elaborou cenários prospectivos, com horizonte temporal de 2022, para subsidiar seu processo de planejamento; e 3) ministérios públicos do Piauí e de Alagoas, que elaboraram cenários para subsidiar seu planejamento estratégico para o horizonte 2010-2022.³³

Em 2011 foi criada a Rede Brasileira de Prospectiva (RBP), com o objetivo de reunir as iniciativas em curso no Brasil e ampliar o debate e as iniciativas de planejamento de longo prazo baseadas em estudos prospectivos. No mesmo ano, o Ministério Público da Bahia construiu

³¹ Disponível em: <<https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/anexo-2-cenarios.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

³² Não há ano de publicação.

³³ Disponível em: <<http://www.mppi.mp.br/internet/phocadownload/planejamento/Plano%20Estrategico%202010-2022.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

cenários para o horizonte temporal 2011-2023, também como insumo para o seu Plano Institucional (BAHIA, 2015).

Outras organizações desenvolvem cenários com o objetivo de subsidiar a formulação e a atualização dos seus planejamentos estratégicos: Exército Brasileiro, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), Furnas e Fiocruz.

No caso do Exército Brasileiro, o Estado-Maior do Exército mantém um Núcleo de Estudos Prospectivo desde 2012, cujo objetivo é a realização de estudos prospectivos relacionados a questões de grande incerteza identificadas nos cenários.

A Marinha do Brasil mantém o Laboratório de Simulações e Cenários (LSC), na Escola de Guerra Naval (EGN)³⁴, criado em 2012 com o objetivo de ser o apoio institucional para a pesquisa científica derivada de simulações feitas no Centro de Jogos de Guerra (CJG).

O Ministério da Defesa vem utilizando desde a última década seus cenários prospectivos, com vistas a subsidiar a revisão da Política Militar de Defesa (BRASIL, 2005).

Há também empresas de economia mista que desenvolvem cenários com o objetivo de subsidiar a formulação e a atualização dos seus planejamentos estratégicos: Banco do Brasil S.A., Petrobras, Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac-SP).

Em 2014, o estudo prospectivo Segurança Pública no Brasil 2023: uma visão prospectiva, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), subsidiou o planejamento do Ministério da Justiça para o período de vigência do PPA 2016-2019 (FERREIRA; MARCIAL, 2015). A partir de 2015, o Ipea passou a contar com um Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos.

Outros exemplos: Empresa de Pesquisa Energética, que realiza estudos de futuro periodicamente para a formulação do Plano Nacional de Energia – PNE 2030, de 2007, e PNE 2050, de 2014; governos dos

³⁴ Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/novocepe/laboratorio-de-simulacoes-e-cenarios.php>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais; prefeituras de São José dos Pinhais/PR, São Luís/MA, Belo Horizonte/MG; ministérios públicos do Trabalho e de Goiás; ministérios da Educação e Defesa; Agência Nacional de Águas; Departamento de Polícia Federal; entre outros.

Mesmo sem uma coordenação-geral que as integre em torno de um grande projeto de construção do futuro do Brasil, essa diversidade de iniciativas demonstra o avanço da matéria no País.

Por fim, outro exemplo de avanço dos estudos prospectivos no Brasil foi a criação do Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2015. Esse movimento foi respaldado em objetivo estratégico finalístico formulado por aquele instituto durante o processo de planejamento realizado em 2013: “formular estudos prospectivos para orientar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 28). Destaca-se que esse objetivo foi alinhado recentemente pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) a um dos objetivos estratégicos daquele ministério: “Aperfeiçoar o planejamento e a avaliação das políticas públicas”.

A Comissão Senado do Futuro e a PEC nº 122/2015

Esse movimento também foi captado pelo Congresso Nacional, que instalou, em 2013, a Comissão Permanente Senado do Futuro (CSF). A comissão foi criada por iniciativa do Presidente Renan Calheiros, após sugestão de Cristovam Buarque, que se inspirou no Senado do Chile. De acordo com a resolução que criou o Senado do Futuro, compete a essa comissão “promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessa questão”. Composta por 11 senadores, a comissão tem como proposta discutir com a sociedade organizada e “renomados especialistas e pensadores” alternativas que contribuam para melhorar as instituições brasileiras.

Entende-se como um avanço para o País essa iniciativa em função de experiências bem-sucedidas como a Enquete Kommission, do parlamento alemão. A Enquete Kommission foi criada para contribuir com subsídios para as decisões em temas estratégicos de importância nacional. Possui representantes de todos os partidos (incluindo a oposição) e especialistas (acadêmicos e da indústria) da área-foco do trabalho. As Enquetes Kommission são organizadas por temas considerados prioritários e têm por responsabilidade elaborar relatório sobre a temática que lhes compete. Esse relatório, que deve delinear o problema, apresentar uma visão, propor metas e medidas a serem adotadas, terá que ser publicado no turno legislativo seguinte à finalização do trabalho, momento em que o Parlamento alemão decide se as recomendações do grupo serão realizadas como foi proposto no relatório (ZIEGLER, 2015).

Além da Comissão Permanente Senado do Futuro, tramita naquela casa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 122/2015, que “altera a Constituição Federal para incluir o Plano Pluriquadrienal como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União”. A PEC altera o art. 165 da Constituição, incluindo como primeiro item o plano pluriquadrienal (PPQ), determinando a necessidade do estabelecimento de visões de futuro com base em estudos prospectivos e objetivos estratégicos para o desenvolvimento sustentável do Brasil nas vertentes econômica, social e ambiental.

O PPQ preenche uma lacuna, visto que o PPA, por focar em quadriênios, não tem força para contemplar um planejamento de país no contexto internacional. Essa medida vem a corrigir o fato de o planejamento estratégico de longo prazo não ter sido contemplado na Constituição Federal de 1988 com a mesma clareza que foram contemplados os instrumentos de curto e curtíssimo prazos com o PPA, a LDO e a LOA. Se aprovada conforme sua redação original, a PEC nº 122/2015 instituirá o PPQ para períodos de 20 anos, correspondendo a cinco PPAs. Acredita-se que os PPQs, coordenados pelo Congresso Nacional, garantiriam uma linha condutora a ser perseguida pelos governos e pela sociedade, orientando a elaboração dos planos plurianuais e leis orçamentárias anuais.

Considerações finais

Apesar de muitas das iniciativas apresentadas não terem tido continuidade e o processo de pensar o futuro no longo prazo ainda não ter se tornado uma atividade permanente de Estado, todas as iniciativas apresentadas mostram que estamos avançando nesse caminho.

Estudos como o Brasil 2020 e o Brasil 3 Tempos não geraram os resultados esperados, mas certamente contribuíram para a realização de diversos outros projetos e iniciativas. Entretanto, há muito por fazer no País. Por exemplo: criação e fortalecimento da cultura de pensamento estratégico e sua construção; inserção do pensamento estratégico nas políticas de Estado; institucionalização de metodologias e modelos de planejamento estratégico de longo prazo; sistematização do processo de planejamento de longo prazo, orientando os de médio e curto prazo; e ampliação das atividades de *think tanks* no campo dos estudos de futuro.

A PEC nº 122/2015 poderá colocar definitivamente essa agenda na pauta dos governos, tendo o Congresso Nacional como fiscalizador do cumprimento dos objetivos estratégicos de longo prazo pactuados e aprovados pelos parlamentares.

A criação de um ambiente institucional que propicie o compartilhamento de informações e que fomente a comunicação e a articulação entre os órgãos de Estado é fundamental para fomentar a formulação de políticas públicas sinérgicas, voltadas para o futuro e não somente para solucionar os problemas de curto prazo. Na realidade, muitos dos problemas que povoam a agenda de curto prazo não existiriam se trabalhássemos com agendas de longo prazo.

Referências

AGÊNCIA SENADO. *Renan instala Comissão Senado do Futuro*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/09/16/renan-instala-comissao-senado-do-futuro>> Acesso em: 6 fev. 2016.

AYRES, A. et al. *O futuro do varejo no Distrito Federal: tendências e perspectivas para o varejo no DF 2006-2010*. Brasília: CDL, Sebrae e Fecomércio, 2006.

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. Corregedoria-Geral. *Plano Diretor da Corregedoria-Geral 2016-2019*. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2015. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/corregedoria-geral/downloads/plano_diretor_da_cgmp_2015.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Brasil 2020: cenários exploratórios*. Texto para reflexão sobre o Brasil do futuro. Brasília: SAE/PR, 1998.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Cenário Diadorim: esboço de um cenário desejável para o Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v. 4, n. 6, mar. 1999. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/75/67>. Acesso em: 26 mai. 2016.

_____. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022 – Apresentação. *Cadernos NAE*, n. 1. Brasília: NAE/PR, 2004. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. *Sistemática de planejamento estratégico militar*. 1ed. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_01_sist_de_plj_estr_mil_spem_1a_ed2005.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Estudo sobre a Elaboração de Cenários Prospectivos de um Brasil Policêntrico*. Brasília: SAE/PR, 2012.

CANDEIAS, A. Há pensamento estratégico para o Brasil? *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Associação de Servidores de Planejamento e Orçamento (Assecor), v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014.

CARDOSO JR., J. C. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36635/1/S2014190_pt.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Pesquisa, desenvolvimento e inovação para o agronegócio brasileiro: cenários 2002-2012*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2003. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/92478/1/inst-04.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2016.

FERREIRA, H.; MARCIAL, E. C. *Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Brasília: Ipea, 2015.

GODET, M. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação a ação*. Lisboa: Publicações Dom Quichote, 1993.

GODET, M.; DURANCE, P. *A prospectiva estratégica: para as empresas e os territórios*. Paris: Dumond, 2011.

GOIÁS. Ministério Público de Goiás. *Plano Estratégico do MP – 2009-2022*. 1.ed. Goiânia – GO, 2008. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/11/04/11_26_12_613_Plano_Estrat%C3%A9gico_do_MP_GO_2009_22.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

_____. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás. *Política e Gestão Estratégica*. Goiânia – GO: Nipe/Seplan. Disponível em: <http://www.sagres.org.br/artigos/nipe/revista_politica_gestao_estrategica.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Plano estratégico do Ipea 2013-2023*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140506_plano_estrategico_2013_2023.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.

MARCIAL, E. C. *Megatendência mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?* Brasília: Ipea, 2015.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. S. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PORTO, C.; RÉGNIER, K. *O ensino superior no mundo e no Brasil: condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025. Uma Abordagem Exploratória*. Rio de Janeiro: Macroplan – Prospectiva & Estratégia, Dezembro 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensinosuperiormundobrasiltendenciascenarios2003-2025.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. *Projeto Ambiental Estratégico Cenários Ambientais 2020*. São Paulo: SMA/CPLA, 2009. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Cen%C3%A1rios-Ambientais-2020.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

SARDENBERG, R. M. *Projeto Brasil 2020: Seminário Brasil 2020 - Visões Estratégicas para um Cenário Desejável*. Discurso do Ministro Sardemberg. Brasília, 1998. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/73/65>. Acesso em 09 de fev. 2016.

SCHNEIDER, A. H.; SOUZA, M. de S. (Orgs.). *Cenários da indústria automotiva: região metropolitana de Curitiba 2020*. Curitiba: Senai/PR, 2009. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/observatorios/cenarios-da-industria-automotiva-regiao-metropolitana-de-curitiba-2020-1-19295-161896.shtml>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

ZIEGLER, T. *Planejamento estratégico: o exemplo da Energiewende na Alemanha*. Apresentação realizada na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República fev. 2015.

Parte II

POR QUE O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO É FORMADO POR NORMAS DE DIREITO FUNDAMENTAL

Luiz Fernando Arantes Paulo

A Constituição marca a inauguração de uma nova ordem jurídica, resultado de rupturas com a estrutura política e social até então vigente. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 marca a ruptura com o regime militar e a reinauguração do regime democrático no Brasil.

A democracia é, portanto, princípio fundamental da nova ordem jurídica, consagrado já no art. 1º da Lei Maior. O seu efetivo exercício é assegurado mediante normas de direito fundamental, de aplicação imediata, que asseguram direitos e garantias decorrentes do regime democrático, pois sendo de maneira diversa, implicaria na própria derrocada da ordem jurídica estabelecida.

Entre os direitos e garantias decorrentes da democracia está a possibilidade de controlar o governo, seu planejamento e as políticas públicas. O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento estabelece instrumentos e mecanismos voltados a esse controle democrático, ao vincular a atuação governamental a planos e orçamentos aprovados pelo Poder Legislativo na forma de leis.

O objetivo deste trabalho é demonstrar por que normas que compõem o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento devem ser reconhecidas como normas de direito fundamental. Para tanto, está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões.

A primeira seção apresenta o referencial teórico considerado para o reconhecimento de normas de direito fundamental, apoiado centralmente

em Alexy (2012)³⁵, e as razões existentes para se afirmar que a democracia é um direito fundamental reconhecido pela Constituição brasileira.

A proposta da segunda seção é desenvolver o conteúdo de democracia adotado na Constituição brasileira, apontando que ele supera os mecanismos de escolha de representantes para exercício do poder político ou mesmo a participação direta em deliberações por meio de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular. Fica evidente a estreita relação entre democracia e constitucionalismo quando se percebe que ambos pressupõem a existência de mecanismos de controle dos governantes.

A terceira seção é dedicada justamente a apresentar o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento como importante mecanismo de controle do governo, especialmente por meio de três instrumentos que receberam especial atenção do legislador constituinte: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

É possível concluir que normas atinentes ao Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento devem ser consideradas normas de direito fundamental, por estabelecerem instrumentos e mecanismos para proteção efetiva do regime democrático. Como consequência, deve o Poder Judiciário reservar maior atenção aos instrumentos legais de planejamento e orçamento ao decidir questões ligadas a direitos sociais, para além da satisfação de demandas individuais.

Normas que protegem a democracia são normas de direito fundamental

A definição do conceito de norma na Ciência do Direito implica decisões sobre o método e o objeto da disciplina, com importantes variações. Neste trabalho, utilizamos como referência a teoria geral

³⁵ A teoria de Robert Alexy (2012) tem influenciado diversos centros de estudo em todo o mundo, sendo reconhecido como um dos principais filósofos do direito na atualidade, tendo recebido, em 2010, a Ordem do Mérito da República Federal da Alemanha. A sua teoria dos direitos fundamentais é obra referencial em numerosos cursos jurídicos no Brasil e no exterior.

proposta por Alexy (2012), que afirma ser necessária a adoção de um modelo de norma que garanta uma base sólida para as análises a serem feitas e que, ao mesmo tempo, seja compatível com as variações verificadas entre as disciplinas jurídicas.

Para a construção desse modelo de norma, o primeiro passo consiste na diferenciação entre norma e enunciado normativo. Enunciado é a forma de expressar uma norma, sendo possível a formulação de diversos enunciados para veicular uma norma. Também é possível expressar uma norma sem a utilização de enunciados, como no caso dos sinais de trânsito. Assim, Alexy (2012) recomenda o reconhecimento da norma com base na deontologia, ou seja, no reconhecimento da veiculação de algum dever, proibição ou permissão, e não a partir do enunciado normativo, que pode assumir diversas formas. O autor afirma que “nem todo enunciado normativo é um enunciado deontico, mas todo enunciado normativo pode ser transformado em um enunciado deontico” (ALEXY, 2012, p. 57).

Para identificar normas de direitos fundamentais na Constituição alemã, Alexy (2012) aponta dois problemas: 1) se é possível identificar um critério que permita dividir os enunciados entre aqueles que expressam e aqueles que não expressam direitos fundamentais; e 2) se apenas as normas expressas diretamente por enunciados da Constituição veiculam direitos fundamentais. Assim, o autor apresenta o conceito de disposição de direito fundamental, que corresponde a um enunciado normativo de direito fundamental, ou seja, a norma de direito fundamental expressa por um enunciado.

Para reconhecer quais enunciados são disposições de direitos fundamentais na Constituição alemã, Alexy (2012, p. 68) opta por um critério formal. Pelo critério formal, “são disposições de direitos fundamentais, em primeiro lugar, todas as disposições do capítulo da Constituição alemã intitulado ‘Os Direitos Fundamentais’, independentemente daquilo que por meio delas seja estabelecido”. Além daquelas disposições contidas no capítulo específico da Constituição, são disposições de direitos fundamentais, denominadas por Friedrich Klein (1974, apud ALEXY, 2012, p. 68) de “disposições periféricas associadas”,

aquelas formalmente relacionadas no art. 93, §1º, 4ª, que as enumera ao estabelecer a competência do Tribunal Constitucional Federal para decidir “sobre os recursos de inconstitucionalidade, que podem ser interpostos por todo cidadão com a alegação de ter sido prejudicado pelo poder público nos seus direitos fundamentais ou num dos seus direitos contidos nos artigos 20, §4º, 33, 38, 101, 103 e 104”.

Ao adotar na Constituição brasileira o mesmo critério formal defendido por Alexy (2012), é possível afirmar que todas as disposições do Título I (Dos Princípios Fundamentais) e do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) são disposições de direitos fundamentais, independentemente do que seja estabelecido por elas.

Apesar dessa abordagem formal, não é possível ignorar que o estabelecimento de direitos fundamentais nas constituições é resultado de processos históricos, de tensões políticas e sociais, que culminam justamente na ruptura e reinauguração do ordenamento jurídico (ROCHA, 1997).³⁶ Ao analisar a evolução dos direitos fundamentais no constitucionalismo, a doutrina costuma estabelecer a distinção entre “dimensões” ou “gerações” (BONAVIDES, 2006). Não é objetivo deste trabalho explorar a classificação doutrinária dos direitos fundamentais, mas apenas destacar que não há resistência entre os autores em reconhecer a democracia como um direito fundamental.³⁷

Nesse sentido, é possível destacar que a reinauguração do regime democrático é o signo fundamental da Constituição de 1988. A democracia é, portanto, princípio fundamental da nova ordem jurídica, consagrado já no art. 1º da Lei Maior, que perpassa todos os fundamentos da República Federativa do Brasil e justifica todos os seus objetivos fundamentais (BRITTO, 2003).

³⁶ “Os direitos fundamentais concebem-se, antes, nas ideias, nas lutas, nos movimentos sociais, nos atos heroicos individuais, nas tensões políticas e sociais que antecedem as mudanças, como o ar pesado que prevê a tempestade” (versão online não paginada). Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/116/159>>. Acessado em: 24 ago. 2015.

³⁷ Muito embora possa haver divergência entre autores quanto à precedência ou não da democracia em relação a outros direitos fundamentais.

Nas palavras de Ayres Britto (2003, p. 186), “a democracia está no centro dos princípios constitucionais, tanto quanto os princípios constitucionais estão no centro da Constituição e a Constituição está no centro do Sistema Jurídico”.

O Estado erigido pela Carta Cidadã é democrático de direito. Ao dispor sobre os direitos e garantias fundamentais, o §2º do art. 5º estabelece, expressamente, que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros **decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados**, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.³⁸

Fica evidente que a Constituição admite reconhecer como fundamentais direitos e garantias, individuais ou coletivos, decorrentes do regime democrático, ou dos princípios fundamentais expressamente dispostos no Título I, entre eles a constituição de um Estado Democrático de Direito (art.1º).

Não há dúvida, portanto, que a democracia é direito fundamental consagrado pela Constituição de 1988, presente expressamente em disposições de direito fundamental no art. 1º e no art. 5º, §2º.

Uma disposição de direito fundamental pode veicular duas espécies de normas, as regras e os princípios. Existem alguns critérios tradicionais para a distinção entre regras e princípios. A primeira tese defende a identificação de numerosos critérios de distinção, como grau de generalidade, aplicabilidade imediata (ou não), delimitação expressa, conteúdo axiológico, entre outros. No entanto, é possível vislumbrar normas que reúnam, ao mesmo tempo, características de regras e de princípios, o que comprometeria o sucesso dessa teoria. A segunda tese consiste em uma diferenciação apenas de grau, de forma que o grau de generalidade seria o critério decisivo para a diferenciação entre regras e princípios. Para Alexy (2012), a terceira tese, que admite uma diferença qualitativa entre regras e princípios, é a correta.

Nas palavras do autor, “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas

³⁸ Grifo nosso.

e fáticas existentes”, sendo, portanto, “mandamentos de otimização” (ALEXY, 2012, p. 90). “Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”, sendo, portanto, “determinações” (ALEXY, 2012, p. 91).

Alexy (2012) argumenta que as disposições de direitos fundamentais podem veicular normas de direitos fundamentais semanticamente abertas e estruturalmente abertas. As normas de direitos fundamentais semanticamente abertas são aquelas que contam com expressões indeterminadas. Normas de direitos fundamentais estruturalmente abertas são aquelas em que não é possível determinar a quem se dirige o comando deôntico e se o seu cumprimento pressupõe a existência de direitos subjetivos.

As normas de direitos fundamentais atribuídas são aquelas que, a partir de um processo de refinamento e fundamentação das normas de direitos fundamentais semântica e estruturalmente abertas, tornam possível a sua aplicação a casos concretos.

As disposições de direito fundamental referentes ao regime democrático veiculam normas semântica e estruturalmente abertas, uma vez que a sua proteção concreta depende de normas outras que refinem o conteúdo de democracia e esclareçam a quem se dirige o comando deôntico.

Assim, de acordo com a teoria proposta por Alexy (2012), deve-se reconhecer que existem normas que não aquelas expressamente veiculadas pelos enunciados presentes nos Títulos I e II da Constituição, que devem ser reconhecidas como normas de direito fundamental, pois têm como fundamento e objetivo a proteção do regime democrático. Isso porque não basta reconhecer a democracia como um direito fundamental, mas é preciso identificar quais comandos normativos, ou comandos deônticos, garantem o seu pleno exercício.

O controle do governo é característica essencial do regime democrático

É certo que a Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia como direito fundamental, ou mesmo como um princípio fundamental, conforme argumentado na seção anterior. Mas o que significa isso?

O que caracteriza um regime democrático? O que pode ser exigido do Estado com fundamento na democracia? Quais são as suas características indispensáveis? Em resumo, como reconhecer uma democracia?

A resposta mais direta é aquela disposta no parágrafo único do art. 1º, de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Mais adiante, o art. 14º esclarece que a soberania popular será exercida diretamente, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular, e indiretamente, por representantes escolhidos mediante sufrágio universal, com voto direto e secreto.³⁹

A concepção de democracia não está restrita, contudo, à escolha de representantes ou mesmo às escolhas feitas diretamente pela maioria. De fato, democracia é um conceito em evolução há pelo menos 2,5 mil anos, com consideráveis peculiaridades, conforme o momento histórico e o local da sua experimentação. Sua evolução não é linear ou progressiva.⁴⁰ Há períodos históricos em que regimes democráticos foram mais comuns e efervescentes e outros períodos em que eles foram praticamente banidos. Pela pertinência quanto ao argumento aqui exposto, merece ser reproduzida passagem de Dahl (2001):

Quanto de sua disseminação pode ser explicado simplesmente por sua difusão a partir das origens e quanto (se é que isso aconteceu) por ter sido criado de modo independente em diversas épocas e diferentes lugares? (...) Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez em mais de um local (DAHL, 2001, p. 19).

Nesse sentido, não é possível estabelecer um modelo único para o regime democrático, mas é necessário assumir que se trata de

³⁹ Curioso destacar que o legislador constituinte, ao reservar matérias inalcançáveis por emendas, as chamadas cláusulas pétreas, deu guarida expressa à forma indireta de exercício da soberania popular, mas não dispensou a mesma proteção às modalidades diretas, conforme se depreende do §4º do art. 60, in verbis: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

⁴⁰ Sobre a evolução da democracia sob uma perspectiva histórica, ver Przeworski (2010), Dahl (2001) e Ferreira Filho (2001).

um conceito em constante evolução. Há, portanto, a necessidade de constante aprimoramento da democracia, sendo que cada país encontra desafios diferentes.⁴¹

A própria ideia de democracia não é livre de importantes críticas. Em relação à democracia antiga, também conhecida como popular ou direta, da qual Atenas é o exemplo maior, Platão argumentava haver maior virtude na sofocracia⁴², por entender que as responsabilidades não podem ser repartidas indistintamente, pois que os homens não são iguais.

Já Rousseau (1996), em relação à democracia moderna ou representativa, aponta que a representação torna impossível a revelação da “vontade geral”, de modo que a verdadeira democracia seria inexecutável.⁴³

O exercício do poder político por representantes escolhidos pelo povo na democracia moderna, tal qual descrito por Montesquieu⁴⁴, traz consigo uma questão aparentemente insuperável, que trata da separação da vontade do representante da vontade do representado.⁴⁵ Assim, é

⁴¹ “Lo que temo es que el desencanto sea tan ingenuo como lo era la esperanza. No temo que una mirada crítica haga más frágil la democracia: estoy convencido de que en casi todos los países que hoy gozan de esse sistema, está allí para quedarse. Pero las expectativas irracionales sobre ella alimentan las campañas populistas (...), a la vez que nos ciegan para considerar las reformas factibles” (PRZEWORSKI, 2010, p. 28). E, nesse mesmo sentido, encerra à p. 262: “Podríamos seguir, pero no pretendo haber diagnosticado com exactitud las deficiencias particulares de cada democracia. Todo lo que quiero es destacar que el reconocimiento de que existen límites no es un llamado a la complacencia. Debemos tener conciencia de los límites porque de otro modo podemos ser presa de apelaciones demagógicas, que casi siempre enmascaran una búsqueda de poder político com promesas que nadie en ninguna parte podría cumplir. Debemos reconocer que el hecho de que las cosas puedan mejorarse no siempre significa que vayan a mejorar. Pero algunas reformas son urgentes, y muchas de ellas, posibles”.

⁴² Aristocracia formada pelos sábios.

⁴³ “Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade” (ROUSSEAU, 1996, p. 33).

⁴⁴ “(...) no O espírito das leis está o próprio cerne da chamada democracia ‘moderna’. É a ideia do governo por representantes escolhidos pelo povo. Decorre ela da combinação de elementos constantes, uns do famoso Cap. 6 do Livro XI – ‘Da Constituição da Inglaterra’, outros do Cap. 2 do Livro II – ‘Do governo republicano e das leis relativas à democracia’, que o precede, mas que, na verdade, o complementa” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 13).

⁴⁵ A leitura de que representação parlamentar não dá voz aos representados, mas dá a eles a vontade dos representantes também está em Schmitt (2000).

possível, quando não provável, que os detentores do poder político, ainda que escolhidos legitimamente pelo povo, venham a abusar desse mesmo poder, boicotando o próprio princípio democrático.⁴⁶

A esse passo, fica evidente que a defesa da democracia pressupõe a existência de limites ao exercício do poder político que não apenas o suposto apoio de uma maioria eleitoral e, portanto, o seu estreito vínculo com o constitucionalismo.

O controle do governo consiste na essência do constitucionalismo, que pode ser identificado como conjunto de regras fixadas pela comunidade para impedir o abuso do poder político. É a supremacia da Constituição, portanto, que caracteriza e garante o controle do governo. É nesse sentido a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997):

A Constituição tem alma de Direito e forma de Lei, formulando-se como seu coração — órgão dominante e diretor de suas ações — os direitos fundamentais do homem. Direitos fundamentais em duplo sentido jurídico: de um lado, são eles essenciais aos homens em sua vivência com os outros, fundando-se neles, em seu respeito e acatamento, as relações de uns com os outros homens e com o próprio Estado; de outro lado, eles fornecem os fundamentos da organização estatal, dando as bases sobre as quais as ações da entidade estatal se desenvolvem, em cujos limites se legitimam (determinantes de limites negativos) e para a concretização dos quais se determinam comportamentos positivos do Estado (determinantes positivos).

(...)

Instrumento limitador do exercício do poder estatal, a Constituição cumpria, assim, na garantia dos princípios assecuratórios dos direitos fundamentais e da separação de poderes o condão de reformular o Estado: estava criado o Estado de Direito (ROCHA, 1997).⁴⁷

Todo poder precisa de limites, e mesmo os representantes eleitos precisam de vigília. O constitucionalismo democrático, portanto, une duas ideias centrais: 1) o governo deve ser exercido por representantes

⁴⁶ Sobre os impulsos inerentes ao exercício do poder político, ver Loewenstein (1986).

⁴⁷ Documento digital não paginado.

livremente escolhidos pela população; 2) o poder político desses governantes deve respeitar limites estabelecidos pela Constituição.⁴⁸

Em um sistema democrático constitucional, é reconhecida a natureza deletéria do poder e a incapacidade dos detentores do poder de se autorregularem. Assim, a Constituição cumpre o papel de formalizar regras de distribuição e controle do exercício do poder.⁴⁹ A formalização de instrumento jurídico com o intuito de limitar o poder do governante já pode ser reconhecida na Carta Magna de 1215.

Em um primeiro momento, a maior preocupação é a garantia de limites para a intervenção do Estado nos domínios e rendas privadas. Com a evolução para o Estado Social, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, as constituições passam a reconhecer a necessidade de o Estado oferecer bens e serviços essenciais, ou garantia de direitos sociais.

A esse passo, o controle a ser exercido pelo constitucionalismo deixa de ser as garantias negativas, de não intervenção, e avança para garantir que os governos atuem também na garantia de direitos sociais. O oferecimento de bens e serviços sociais, por seu turno, depende da implementação de políticas públicas e disponibilização de recursos (DAHL, 2003).⁵⁰

⁴⁸ “A Constituição governa permanentemente quem governa transitoriamente” é uma lição repetida pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto de sua cátedra no curso de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

⁴⁹ Loewenstein (1986) enumera cinco elementos fundamentais mínimos para qualquer Constituição: 1) diferenciação das tarefas estatais e atribuição a diferentes órgãos, assegurando a distribuição dos detentores de poder; 2) mecanismos de cooperação e balanceamento entre os detentores de poder (*check and balances*); 3) mecanismos que assegurem que o bloqueio da cooperação entre os detentores do poder seja superado pelo exercício democrático, e não por medidas autocráticas de um dos Poderes; 4) mecanismos de reforma da Constituição para adaptações pacíficas a novas ordens sociais e políticas; e 5) reconhecimento expresso da esfera de autodeterminação individual – os direitos individuais e liberdades fundamentais – e mecanismos de proteção contra os detentores do poder.

⁵⁰ No capítulo 8, o autor exemplifica como uma desproporcionalidade na representação provoca distorções nos direitos, especialmente na disponibilização de recursos. Cita que o estado de Wyoming’s, o menos populoso, recebe recursos federais na proporção de US\$ 209 *per capita*, enquanto o estado da Califórnia, o mais populoso, recebe cerca de US\$ 132 *per capita* de recursos federais.

É por essa razão que Dahl (2001) estabelece, entre os critérios necessários para o regime democrático, o controle do planejamento e das políticas públicas, ao lado de critérios de participação.⁵¹

Sem qualquer pretensão de encerrar questão sobre o conceito de democracia, para este trabalho é suficiente apontar que a soberania popular será exercida não só pela participação direta em processos deliberativos ou na escolha de representantes, de forma livre, secreta e periódica. O exercício da democracia, ou constitucionalismo democrático, pressupõe a vigilância constante dos governantes, limites estabelecidos na Constituição para exercício do poder político.

Voltando ao § 2º do art. 5º da Constituição Federal, entre os direitos e garantias decorrentes do regime democrático, está o direito de exercer o controle sobre o governo. Particularmente, interessa neste trabalho destacar que, entre os controles necessários, está o controle do planejamento e das políticas públicas, ou seja, controle sobre como o governo disponibiliza os recursos públicos arrecadados coercitivamente junto à sociedade.

Planos e orçamentos são instrumentos de controle do governo

Até este ponto, o presente trabalho assume ter apresentado evidências e argumentos suficientes de que a democracia é um direito fundamental consagrado pela Constituição de 1988. O seu pleno exercício extrapola a possibilidade de escolher seus representantes pela via eleitoral ou mesmo a participação direta por meio de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular.

Deve estar claro que a proteção do regime democrático pressupõe mecanismos de controle dos detentores do poder político, entre eles o controle do planejamento do governo e das políticas públicas. Vale

⁵¹ Na Parte II – A democracia ideal – o autor lista, ao lado do controle do planejamento e das políticas públicas: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido e inclusão dos adultos.

dizer, ao governo democraticamente eleito não é lícita qualquer escolha, devendo ser guardados os limites constitucionais e legais para a sua ação.

É evidente que esses limites devem ser impostos mediante comandos normativos formais, de forma que sejam estabelecidos distintos campos de atuação entre o mundo político e o mundo jurídico.

É nesse sentido que ensina Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997):

Se não houver a expressão jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, a sua busca, concretamente e em caso de violação, faz-se difícil e, não poucas vezes, quase impossível. Os instrumentos jurídicos e mesmo a instrumentalização social que lhes assegura a eficácia põem-se a partir da expressão normativa, pelo que se não suficiente a sua elaboração normativa, é ela imprescindível (ROCHA, 1997).⁵²

Assim, é possível destacar que a Constituição de 1988 é rica em dispositivos ligados ao planejamento governamental.⁵³ Política, plano e programa são expressões do planejamento público previstas na Constituição Federal de 1988 e possuem funções distintas na organização da ação do Estado. As políticas definem regras, obrigações e institucionalidades que vinculam tanto o poder público como os particulares, a partir do reconhecimento e/ou delimitação de direitos e garantias previstos na Constituição. Os planos definem compromissos assumidos e objetivos a serem perseguidos em um período determinado de tempo. Os programas definem intervenções específicas voltadas a atender os compromissos e objetivos assumidos politicamente.⁵⁴

Apesar de tanto políticas como planos e programas, formalizados por instrumentos legais, serem expressões do planejamento governamental previsto constitucionalmente e relacionadas entre si, a influência dessas expressões sobre a definição das despesas públicas e, portanto, sobre a ação do governo, é distinta. Podem existir políticas que não foram incorporadas em planos, planos que não são observados na concepção

⁵² Documento digital não paginado.

⁵³ Veloso (2014) afirma que cerca de 16% dos dispositivos constitucionais estão atrelados ao planejamento.

⁵⁴ Uma abordagem mais completa sobre as expressões de planejamento na Constituição está em Paulo (2016).

de programas, e esses, por sua vez, podem não ser contemplados nas leis orçamentárias.

Essa aparente fragilidade rende críticas à Constituição. Para Comparato (1998), a Constituição não promoveu a valorização necessária da função planejadora na organização dos Poderes, medida necessária para o estabelecimento do Estado social. Essa situação acabaria por conferir um papel hegemônico ao Poder Executivo.

Em oposição ao argumentado pelo referido autor, é preciso destacar que a Constituição de 1988 dá especial destaque à função planejadora, na qual o Poder Legislativo possui participação decisiva.⁵⁵ São numerosos os dispositivos que tratam de políticas, planos e programas, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre eles.

A Constituição Federal foi além e estabeleceu um sistema integrado ao orçamento, de maneira a assegurar a consequência prática ao planejamento construído. É o que chamamos neste trabalho de Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento.

É certo que a Constituição, ao dispor sobre o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento e definir um caminho institucional para a definição das despesas públicas, estabeleceu controles e limites para a ação do governo.

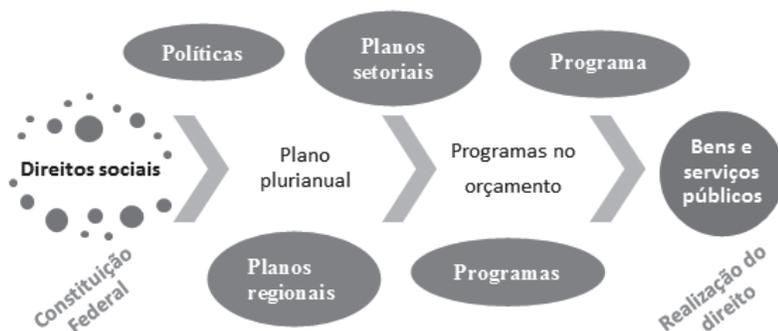
Esse caminho tem como ponto de partida os direitos previstos na Constituição, que, quando necessário, são melhor delimitados ou definidos por meio das políticas. Esses direitos devem integrar a agenda governamental, contemplados em diretrizes, objetivos ou metas por meio dos planos, especialmente por meio do plano plurianual, que serve como vetor de convergência dos planos. O plano plurianual, por sua vez, é composto por programas, que orientam e condicionam as leis orçamentárias. É importante notar que o programa consiste no elo entre plano e orçamento, ou seja, os programas que demandam recursos orçamentários são discriminados tanto no plano como no orçamento. Finalmente, as leis orçamentárias oferecem os recursos necessários para

⁵⁵ Sobre a relevância do Poder Legislativo no processo orçamentário e sobre o valor do orçamento como mecanismo garantidor da democracia, ver Mendonça (2010).

a realização das despesas públicas, que devem resultar em bens e serviços à sociedade, ou seja, na realização dos direitos.

Na Figura 1, há uma representação do que este trabalho expõe como caminho institucional para realização dos direitos sociais ou Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento:

Figura 1 – Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento



Fonte: Paulo, 2016, p. 59.

O fluxo central corresponde às etapas indispensáveis. Os campos referentes a políticas, planos setoriais e regionais e os programas não contemplados no plano plurianual e no orçamento representam instrumentos que se articulam com o caminho institucional, mas que precisam ser incorporados pelo fluxo central para terem efetividade.

Ainda que alguns planos não tenham mais detalhamentos na Constituição, foi reservado um destaque cuidadoso aos instrumentos previstos no Título VI (da Tributação e do Orçamento), no Capítulo II (das Finanças Públicas) e na Seção II (dos Orçamentos)⁵⁶, quais sejam: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

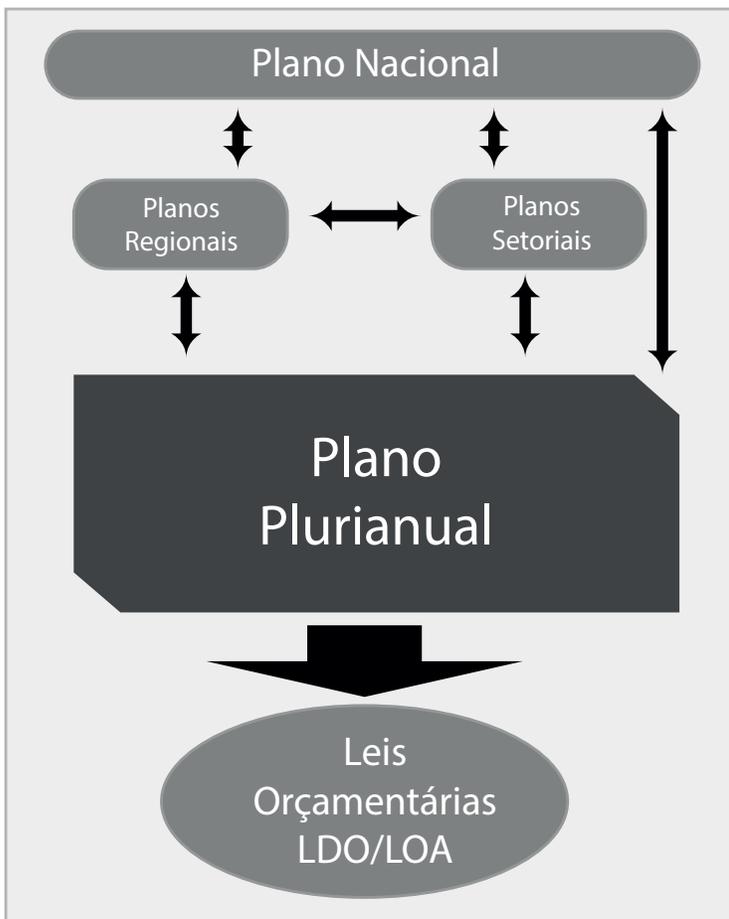
Os planos previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e as leis orçamentárias não podem conter dispositivos que sejam incompatíveis com este. Assim, o plano

⁵⁶ Especialmente sobre a função do plano plurianual, há uma abordagem mais detalhada em Paulo (2010; 2013).

plurianual tem o papel de relacionar os diversos planos e apontar o que deve ser priorizado nas decisões orçamentárias.

Na Figura 2, é proposta uma representação gráfica do papel catalizador do plano plurianual em estabelecer uma relação direta entre o planejamento e as decisões orçamentárias que vão permitir a efetiva realização de despesas.

Figura 2 – Papel catalizador do plano plurianual



Fonte: Paulo, 2016, p. 57...

Compreender esse sistema é essencial para desvendar o modelo introduzido pela Constituição para a garantia dos direitos sociais. Ao considerar o necessário ciclo de planejamento e orçamento para a realização de despesas e a consequente oferta de bens e serviços, o legislador constituinte construiu um sistema que observa os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade, da impessoalidade e da eficiência.

No mesmo sentido, o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento é formado por diversas normas que possibilitam o controle dos detentores do poder, na medida que disciplina como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos.

Não há dúvida que PPA, LDO e LOA ocupam espaço central na proteção do regime democrático, o que é reconhecido expressamente no inciso VI do art. 85 da Constituição, que prevê, entre os crimes de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária. Sobre a matéria, merece reprodução a lição de Carlos Ayres Britto (2015):

Por isso que atentar contra qualquer das matérias veiculadas pelos incisos I a VII dele, artigo 85, é atentar contra a Constituição por uma forma que o verbo atentar bem exprime: uma contrariedade acintosa. Uma declaração de inadaptabilidade do presidente da República aos valores democráticos da Constituição em seu conjunto. Uma contrariedade à própria inteireza da Lei Maior, tão objetivamente grave e subjetivamente censurável que chega às raias da afronta. Da conspurcação ou defraudação da ética da responsabilidade que é de se exigir de um presidente da República (BRITTO, 2015).⁵⁷

De fato, algumas normas relativas ao PPA, à LDO e à LOA estabelecem limites claros para a atuação do governo, veiculando comandos deônticos estreitamente conectados com a defesa do regime democrático.

O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas do governo, sejam as de capital, sejam as

⁵⁷ Documento online não paginado.

referentes a programas de duração continuada⁵⁸, para um período de quatro anos.⁵⁹ A LDO estabelece metas e prioridades para o governo para o exercício financeiro subsequente⁶⁰ e a LOA estima o total das receitas e despesas e estabelece autorizações específicas de gasto.⁶¹

Em comandos deônticos:

1. o governo é obrigado a estabelecer diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para as despesas do governo para um período de quatro anos (PPA);
2. o governo é obrigado a definir metas e prioridades para cada exercício financeiro (LDO);
3. é proibido ao governo realizar despesas não previstas em autorizações específicas (LOA);
4. são proibidas despesas incompatíveis com as metas estabelecidas no planejamento.⁶²

Não deve haver dúvida de que as normas listadas acima representam limites claros à atuação do governo e servem como mecanismo de controle do planejamento e das políticas públicas. Esse controle é mais relevante

⁵⁸ Art. 165, § 1º: “A lei que instituir o plano plurianual 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”.

⁵⁹ A vigência do PPA é matéria a ser regulamentada por lei complementar, que não foi aprovada até o momento, sendo que a vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato presidencial e terminando no primeiro ano do mandato subsequente está prevista no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁶⁰ Art. 165, § 2º: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

⁶¹ Art. 165, § 8º: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (...) Art. 167. São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

⁶² Art. 166, § 3º: “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

pela participação decisiva do Poder Legislativo na definição do PPA, LDO e LOA por meio de leis ordinárias.⁶³

Por fim, é preciso considerar que a própria deliberação sobre as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as autorizações específicas de gasto deve ser informada pelos direitos e garantias constitucionais protegidos pela Constituição. Isso quer dizer que não é lícito, ou melhor, constitucional, a construção de um planejamento que ignore os direitos sociais, tais como saúde, educação, moradia, entre outros. São numerosas as decisões judiciais que não admitem a defesa da reserva do possível e condenam a administração a realizar despesas inicialmente não previstas.

Não é objetivo deste trabalho discutir o acerto da estratégia de judicialização para atender demandas individuais ligadas a direitos sociais. O que é preciso destacar é que, para o avanço na garantia dos direitos sociais de uma forma estruturada, universal e sustentável, o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento desempenha papel central.

Conclusão

A democracia é direito fundamental consagrado pela Constituição Federal de 1988 e seu conteúdo ultrapassa a livre participação na escolha de representantes para exercício do poder político e a deliberação direta em matérias submetidas a plebiscito, referendo ou projetos de iniciativa popular.

Conteúdo central do regime democrático é a existência de mecanismos de controle da atuação do governo, especialmente no planejamento e na definição das políticas públicas que resultam na disponibilização de recursos e realização de despesas.

⁶³ Art. 48: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (...)”.

O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que tem como principais instrumentos o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, veicula normas voltadas ao controle do planejamento do governo essenciais para a proteção efetiva do regime democrático.

Como essas normas têm como fundamento e objetivo a proteção do regime democrático, devem ser reconhecidas como normas de direito fundamental. Em consequência, deve o Poder Judiciário reservar maior atenção aos instrumentos legais de planejamento e orçamento ao decidir questões ligadas a direitos sociais, para além da satisfação de demandas individuais.

Referências

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRITTO, C. A. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- _____. Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República. *Revista Consultor Jurídico*, 1 set. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook>. Acessado em: 3 set. 2015.
- COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998.
- DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- _____. *How democratic is the American Constitution?* 2 ed. New Haven: Yale University Press, 2003.
- FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia no limiar do séc. XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- KLEIN, Friedrich. *Vorbemerkung*. In Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, v.I, 1974.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.
- MENDONÇA, E. B. F. de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, 2010.
- _____. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas? *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 3, 2013.

_____. *Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para a sua efetividade*. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

PRZEWORSKI, A. *Qué esperar de la democracia*. Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

ROCHA, C. L. A. O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais. *Revista CEJ – Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. 1997. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/116/159>>. Acessado em: 24 ago. 2015.

ROUSSEAU, J-J. *O contrato social*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SCHMITT, C. *Catolicismo y forma política*. Colección Clásicos del Pensamiento, n. 143. Madrid: Tecnos, 2000.

VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DIFERENÇAS DE PERSPECTIVA ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

Júlia Alves Marinho Rodrigues

O presente artigo tem por objetivo a discussão das perspectivas dos Poderes Legislativo e Executivo em relação ao orçamento impositivo, uma vez que, no âmbito do processo orçamentário, explicitam-se as recorrentes tensões entre os Poderes. Dessa forma, inicialmente, é feita uma apresentação do Sistema Orçamentário Brasileiro, com detalhamento dos atores e do fluxo da tramitação das leis orçamentárias. Em seguida, é feita a distinção entre o orçamento autorizativo e o impositivo, bem como são apresentadas as posições majoritárias em relação ao caso brasileiro. Também se apontam as diferentes óticas sob as quais os Poderes Legislativo e Executivo analisam a impositividade do orçamento público, finalizando com uma apresentação e discussão das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, a qual estabeleceu a obrigatoriedade de execução para as emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) verificada no ano anterior. Nas considerações finais, aponta-se que a impositividade apenas das emendas parlamentares individuais foi uma solução parcial, com intuito de assegurar aos parlamentares uma maior execução de suas emendas, sem qualquer discussão sobre a funcionalidade do sistema orçamentário brasileiro.

O orçamento, tal qual o concebemos atualmente, remonta à Inglaterra no século XIII, mais precisamente a 1215, quando os poderes de tributar e gastar do rei foram limitados. Nesse ano, João sem Terra viu-se obrigado a firmar a Carta Magna⁶⁴, dado que as guerras travadas por

⁶⁴ “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante” (tradução livre do Artigo 12 da Carta Magna).

Ricardo Coração de Leão pareciam não ter fim. Do ponto de vista histórico, a Europa caminhava para o fim do absolutismo, que passava também por um maior controle das finanças públicas. Instituíam-se, portanto, uma forma de controle do Estado pelos representantes do povo.

Desde então, o Parlamento passou a deliberar sobre o quanto nos é cobrado de imposto⁶⁵ (previsão da receita) e sobre a forma pela qual os recursos são gastos (autorização da despesa). Ou seja, para que o Estado, coercitivamente, arrecade qualquer recurso e o gaste, há que se ter a concordância dos representantes populares: “quanto mais o regime se afasta do ideal do Estado de Direito tanto menos o Parlamento decide do conteúdo do orçamento público, da tributação e das despesas” (BALEIRO, 1968, p. 394).

O orçamento tradicional caracteriza-se por ser apenas uma relação de receitas e despesas projetadas, que tem a função de estabelecer, minimamente, controles à ação do governante. Trata-se de um documento bastante simples, cuja ênfase é no gasto, e não nas transformações pretendidas para a sociedade por meio da ação pública. É uma peça formal, sem ligação com o planejamento, servindo para dotar os órgãos de recursos para pagamento de pessoal e possibilitar a aquisição de bens e contratação de serviços, sem considerar explicitamente os objetivos do governo nesses processos.

O orçamento de desempenho representa um avanço em relação ao orçamento clássico/tradicional. Nesse novo estágio, associam-se aos gastos públicos as ações a realizar, não apenas objetos a adquirir. Em vez de uma “lista de compras”, o orçamento passava a conter uma lista de atividades e projetos a desenvolver, bem como instrumentos de mensuração (como indicadores) do desempenho do governo. Por meio do orçamento de desempenho, tentou-se aprimorar o processo orçamentário, agregando-se ao orçamento tradicional informações sobre onde e por que o governo estava aplicando recursos públicos, mas o orçamento ainda continuava desconectado do planejamento público.

⁶⁵ Cabe registrar que existem outras formas de o Estado se financiar para além dos impostos, como, por exemplo, a emissão de moeda e de títulos públicos, que são instrumentos fundamentais para viabilizar a implementação das políticas públicas.

Com o declínio do Estado liberal e o avanço do Estado de bem-estar social, em concomitância com o aumento da complexidade das atividades produtivas e da ação governamental, o orçamento público ganhou uma dimensão econômica, deixando de ser um mero controle político e contábil do Estado e passando a retratar a política fiscal. O processo orçamentário passou, então, a ser instrumento de planejamento e programação. Ganhou força o controle técnico e econômico das finanças públicas com o desenvolvimento da metodologia orçamentária. Esse processo iniciou-se nos EUA e difundiu-se para diversos países, inclusive o Brasil, a partir dos anos 1960.

No Brasil, o orçamento-programa foi introduzido por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, que promoveu a integração entre o planejamento e o orçamento público. Passou a ser necessária a produção de diagnósticos que apontassem problemas a serem atacados ou oportunidades a serem aproveitadas para se promover o desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, desenhavam-se programas e ações capazes de implementar as estratégias escolhidas. O orçamento-programa enfatiza os resultados a serem alcançados. O orçamento passa a se vincular diretamente ao sistema de planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar, explicita um plano de trabalho por meio de um conjunto de ações e relaciona os recursos necessários.

O orçamento é uma lei essencial à nação. É por meio do planejamento, retratado nas leis orçamentárias, que se fixam os objetivos a serem atingidos pelo Estado. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico, de redução da desigualdade e de promoção do desenvolvimento. O orçamento deixou de ser um mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir em um instrumento dinâmico, de atuação do Estado perante a sociedade. É pelo acesso e pela análise do orçamento público que o cidadão pode identificar o plano de ação governamental e avaliar se as promessas de campanha do governante eleito estão ou não nele refletidas, com possibilidade ou não de se tornarem realidade.

Sistema Orçamentário Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que o orçamento público brasileiro compreende a elaboração e a execução de três leis básicas: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), que em conjunto deveriam ser capazes de materializar o planejamento e a execução das políticas públicas. Tais instrumentos são aprovados e implementados em cada ente da Federação.

O § 1º do artigo 165 da Constituição Federal preceitua que: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”. O PPA estabelece um direcionamento que deveria balizar a LOA, que, vista dessa forma, seria o rebatimento e o detalhamento do planejamento dentro do horizonte temporal de um ano. É aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

A LDO tem a finalidade de sincronizar a LOA com as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88, a LDO:

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

É, portanto, uma orientação de periodicidade anual, que norteia o Congresso Nacional na discussão e no aprimoramento do projeto de lei orçamentária, garantindo que orçamento aprovado seja consistente com o PPA.

Cabe, então, à LOA a missão de concretizar os objetivos e as metas propostos no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. É uma lei, em sentido formal, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estabelece as despesas e as receitas que serão

realizadas em determinado ano. O Art. 165, § 5º da CF/88 estabelece que a lei orçamentária anual englobará:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento fiscal compreende os gastos gerais e as receitas sem arrecadação vinculada com as quais o governo conta. A maior parte dos programas instituídos pela LOA encontra-se nessa categoria, que engloba ações de educação, segurança alimentar, passando por ciência e tecnologia, aquisição de equipamentos etc. O orçamento da seguridade social, como indica seu nome, é restrito a receitas e despesas relativas à área da seguridade social (saúde, previdência social e assistência social). Já o orçamento de investimento das estatais contém as aplicações de recursos nas empresas das quais a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto – ou seja, são empresas em que a União tem papel preponderante nas decisões. Encontram-se nesse grupo tanto empresas públicas quanto sociedades de economia mista.

Para Martins (2012, p. 22), “a partir da Constituição de 1988, o Congresso retoma suas prerrogativas em matéria orçamentária e deixa de ser mero chancelador da proposta oriunda do Poder Executivo”.

Os prazos para o ciclo orçamentário, no âmbito federal, são determinados pelo art. 35, § 2º, I a III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: art. 35, § 2º. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Em relação ao processo legislativo, esse se inicia com a elaboração da proposta. As leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são, conforme o art. 165 da CF/88, de iniciativa do Poder Executivo. No âmbito federal, essa iniciativa é de competência privativa e vinculada do Presidente da República, ou seja, deve ser exercida obrigatoriamente pelo seu titular em determinado período. Ao não encaminhar as referidas leis, o Presidente da República incorrerá em crime, uma vez que o art. 85 da Carta Magna determina que é crime de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a lei orçamentária.

Depois de elaborados os projetos, o Presidente os encaminha ao Congresso Nacional, dando início à fase constitutiva do processo legislativo. Nessa etapa, os parlamentares debatem sobre a proposta legislativa. Diferentemente dos demais, os projetos de matéria orçamentária não passam por uma série de comissões temáticas antes de ir a plenário, um passo por vez, e em ambas as Casas. Nesse âmbito, o projeto é instruído apenas na Comissão Mista de Orçamento (CMO), que recebe simultaneamente pareceres das comissões temáticas de ambas as Casas e emendas parlamentares, e emite seu próprio parecer, encaminhando-o juntamente com o projeto para votação pelo Plenário do Congresso Nacional.

Ressalte-se que a CMO é a única comissão parlamentar instituída diretamente pelo texto constitucional, o qual determina em seu art. 166: “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.” Ademais, o § 1º do mesmo artigo estabelece que compete à CMO:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas criadas de acordo com a CF/1988.

Atualmente, a CMO é regulada pela Resolução nº 1, de 2006 – CN, que estabelece sua estrutura, composição, direção e procedimentos de apreciação orçamentária. É composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e dez senadores (com igual número de suplentes), representados segundo a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares. Anualmente, senadores e deputados e os partidos com maior representação no Congresso alternam-se no exercício das funções de maior importância.

Dada a complexidade da matéria e o volume de dados, o projeto de lei orçamentária anual (Ploa) é dividido em dezesseis áreas temáticas: transporte; saúde; educação e cultura; integração nacional; agricultura, pesca e desenvolvimento agrário; desenvolvimento urbano; turismo; ciência e tecnologia e telecomunicações; minas e energia; esporte; meio ambiente; fazenda e planejamento; indústria, comércio e micro e pequenas empresas; trabalho, previdência e assistência social; defesa e justiça; Presidência; Poder Legislativo; Poder Judiciário; MPU; DPU; e Relações Exteriores. Cabe aos relatores setoriais apresentarem o relatório sobre suas respectivas áreas, que posteriormente serão votados no Plenário da CMO.

Junto com os relatórios setoriais, também há a previsão do relatório da receita, a ser elaborado com auxílio do Comitê da Avaliação da Receita e que deverá conter, dentre outros, análise da evolução da arrecadação das receitas e da sua estimativa no projeto, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados. Importante destacar que, conforme o parágrafo único do art. 33 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, o relatório da

receita não poderá propor o cancelamento, parcial ou total, de dotações constantes do projeto.

De acordo com Tollini (2008), a introdução do relatório da receita foi uma mudança com o propósito de dar conhecimento *ex ante* sobre a disponibilidade de recursos com que o Congresso Nacional trabalhará no acatamento das emendas parlamentares. Contudo, a própria resolução ainda permite uma segunda reestimativa das receitas até dez dias após a conclusão dos relatórios setoriais, caso tenha havido alteração nos parâmetros macroeconômicos ou na legislação tributária.

Outra importante peça é o parecer preliminar, apresentado pelo relator-geral, que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto. O parecer preliminar é composto por duas partes: parte geral, com análise dos indicadores macroeconômicos, dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e da compatibilidade com o PPA e a LDO; e parte específica, com diversas orientações, entre elas, as relativas às emendas parlamentares.

Tollini (2008) avalia que o parecer preliminar é um documento que autolimita ainda mais a atuação do Congresso Nacional na apreciação da proposta orçamentária, ao ampliar as restrições quanto ao cancelamento de dotações impostas pelo art. 166 da CF/88, pelas LDOs e pela própria Resolução nº 1, de 2006 – CN.

Uma vez votado o parecer preliminar, é aberto o prazo para apresentação das emendas. Em relação a essas, o texto constitucional informa que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Nota-se que o requisito de compatibilidade com o PPA e a LDO vale para todas as emendas. Busca-se com essa imposição assegurar a integração entre as peças orçamentárias, com a submissão da LOA aos demais instrumentos. Logo, uma emenda parlamentar ao Ploa não pode criar um programa, porque isso iria de encontro à prevalência do PPA nesse ponto.

Em relação às emendas parlamentares, análise feita por Tollini (2008) demonstra que, a despeito de algumas avaliações superficiais, as emendas têm significativa repercussão no orçamento. Isso porque, para efeitos de comparação, devemos excluir do montante de recursos aqueles destinados à rolagem dos encargos da dívida pública federal, bem como os gastos cuja execução é obrigatória (transferências, pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais etc.).

A possibilidade de corrigir erros ou omissões relativamente à previsão da receita do projeto de lei orçamentária tem permitido que os parlamentares gerem recursos excedentes para atendimento às emendas. Como o Executivo encaminha o Ploa até 31 de agosto e o projeto vai efetivamente à votação três ou quatro meses depois, o Parlamento consegue maior acuidade na previsão dos indicadores macroeconômicos, tais como comportamento da inflação, taxa de juros, reajuste do salário mínimo. Logo, normalmente, a previsão da receita é atualizada. Ressalte-se que o § 1º do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não permite a alteração da expectativa de arrecadação com base em critérios outros, como os de natureza política ou assemelhados. Portanto, o Legislativo só pode promover alterações a partir de uma perspectiva técnica.

É importante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo o qual, embora a iniciativa dos projetos de leis orçamentárias seja de competência privativa do chefe do Poder Executivo, podem os membros do Legislativo oferecer emendas aos mesmos. Isso porque o poder de emendar projetos de lei é prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Elaborado o parecer final do relator-geral, juntamente com o substitutivo ao Ploa, as peças são submetidas à discussão e à votação no Plenário da CMO. Em seguida, segue para apreciação do plenário do Congresso Nacional. Em regra, não se rejeitam as leis orçamentárias, uma vez que os entraves políticos e/ou econômicos são superados durante o processo de tramitação na CMO. No entanto, é possível a rejeição do projeto de LOA, dado que o § 8º do art. 166 fixa: “os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária

anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”.

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de o Executivo propor alterações no projeto que já fora enviado e que está em fase de apreciação pelo Poder Legislativo. Prevê a CF/88 que o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos enquanto não iniciada a votação na CMO da parte cuja alteração é proposta. Permite-se, dessa forma, que o chefe do Executivo aperfeiçoe os projetos encaminhados, ao identificar oportunidades de melhoria. Por outro lado, ao “travar” os dispositivos já postos em votação na CMO, o dispositivo em comento evita que o Executivo modifique, a seu bel-prazer, partes do projeto que venham a assumir direção contrária a seus interesses.

Orçamento autorizativo X orçamento impositivo

No campo do Direito, ainda não se encontra pacificado o entendimento sobre a natureza das leis orçamentárias. Giacomoni (2007) apresenta as divergências doutrinárias, especificamente sobre o caráter lei X ato administração; lei formal X material; abstração X concretude.

A corrente majoritária entende que o orçamento público é uma lei formal de efeito meramente concreto, apenas prevendo as receitas e autorizando os gastos. Ou seja, a lei orçamentária não cria direitos subjetivos e não modifica o conteúdo das leis tributárias e financeiras. O principal argumento para tal posicionamento é que não há na Constituição Federal dispositivo que impeça o Poder Executivo de não executar a dotação constante na LOA. Ao mesmo tempo, também não há dispositivo que obrigue a execução integral, constituindo o orçamento apenas um limite de gasto. Lima (2005, p. 8) afirma que “o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento. Não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa”.

Tal posicionamento é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶⁶, no Brasil, que entende: “o simples fato de ser incluída, no orçamento, uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; [...] a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial”.

Nesse contexto, tem-se um orçamento meramente autorizativo, uma vez que concede ao Poder Executivo a discricionariedade de executar ou não as despesas que foram autorizadas pelo Poder Legislativo. No limite, o Congresso teria um papel meramente decorativo, pois, além do poder de veto, é facultado ao Poder Executivo simplesmente não executar a despesa, não precisando para isso de justificativas mais aprofundadas.

Todavia, tal entendimento vem sofrendo questionamentos (CONTI, 2013; PISCITELLI, 2006; MENDONÇA, 2010; GREGGIANIN, 2015). Passa-se a enxergar o orçamento como instrumento coercitivo que tem presunção de verdade e imperatividade. Dessa forma, deve-se exigir dos gestores públicos o cumprimento das metas previstas na programação orçamentária. Ou seja, não se tem a discricionariedade para executar ou não o orçamento, deve-se cumpri-lo nos termos e limites fixados na lei.

Nessa linha, Oliveira (OLIVEIRA, 2013, apud GREGGIANIN, 2015, p. 35) defende que “o modelo jurídico-constitucional brasileiro não é o do orçamento autorizativo”:

A concepção política dominante e casuística [...] que chama de “orçamento autorizativo” nosso modelo constitucional, caracterizando-o pela possibilidade de “execução discricionária ao talante do Poder Executivo”, contradiz a racionalidade e seriedade do arcabouço de planejamento, programação e orçamentação construído pela Constituição, fere o princípio da corresponsabilidade orçamentária, entre Legislativo e Executivo. Fere os princípios da publicidade e da moralidade, posto que nem a sociedade, nem o Parlamento e nem o Controle Externo sabem qual é a real programação do Orçamento que está sendo executada, dando ampla margem para que o processo caia em descrédito, sendo o Orçamento jocosamente adjetivado como “peça de ficção” (OLIVEIRA, 2013, p.414, apud GREGGIANIN, 2015, p. 35).

⁶⁶ Recursos Extraordinários nº 34.581-DF e nº 75.908-PR

De acordo com Greggianin (2015), a aprovação do orçamento impositivo surge em um momento de debate doutrinário entre duas correntes de pensamento: a primeira, mais antiga, alia-se à cultura e à prática da administração pública, ao considerar que os orçamentos públicos têm caráter meramente autorizativo. A segunda, mais recente, afirma que o orçamento público, por decorrer de norma de ordem pública, tem sua obrigatoriedade assegurada.

Orçamento autorizativo X orçamento impositivo: a realidade brasileira

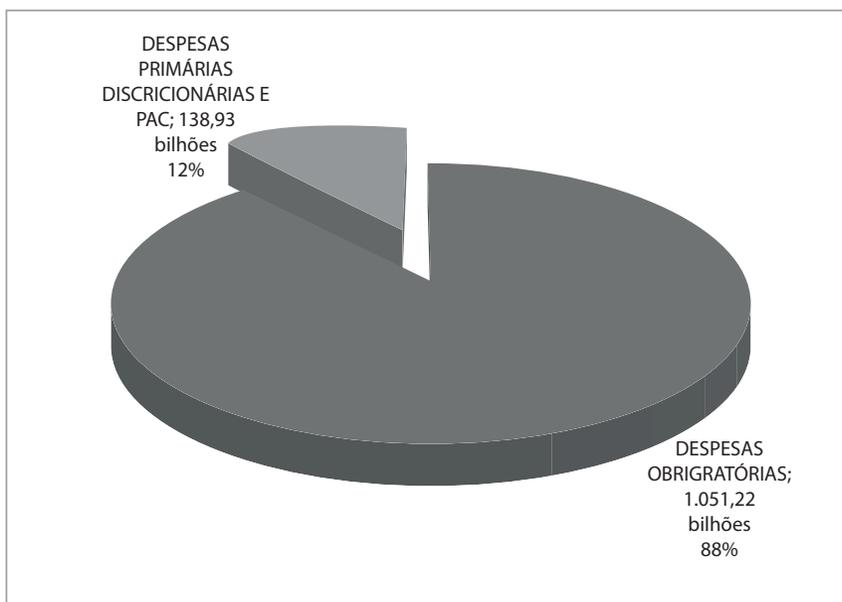
No caso brasileiro, cabe, inicialmente, apresentar a distinção entre despesas obrigatórias e discricionárias, dado que é sobre esse último grupo que recaem as discussões sobre a possibilidade de as despesas serem executadas ou não. As despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução. Como exemplos dessas despesas, têm-se as transferências constitucionais, as despesas de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, as decorrentes de dívidas públicas, contratual e mobiliária, e as relacionadas com sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios).

Por sua vez, as despesas discricionárias são aquelas que não decorrem de disposições constitucionais e legais – dependem, em maior ou menor grau, da disponibilidade de recursos. Ou seja, aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. Tais despesas traduzem, de uma maneira geral, o programa de governo

do vencedor das eleições. São exemplos de despesas discricionárias: os gastos com investimento e as emendas parlamentares. E é justamente sobre as despesas discricionárias que recaem os contingenciamentos.

Cabe esclarecer que o debate acerca do caráter impositivo ou autorizativo do orçamento refere-se apenas às despesas discricionárias – basicamente outras despesas correntes e investimentos, haja vista que as emendas parlamentares individuais tornaram-se impositivas com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (EC 86/2015). Para o ano de 2016, a lei orçamentária previa um montante de despesas obrigatórias de R\$ 1.051,22 bilhões, que corresponde a 88% do total das despesas, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Despesas discricionárias X despesas obrigatórias na LOA 2016



Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Obs.: Exclusive financeiras e transferências constitucionais e legais a estados, DF e municípios.

Conforme demonstrado no Gráfico 1, a parcela do orçamento que está sujeita à discricionariedade é muito inferior ao montante global, apenas 12%.

Paralela a essa rigidez orçamentária, existem as metas fiscais (resultado primário⁶⁷) estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que, para serem cumpridas, implicam adoção de instrumentos de gestão orçamentária e financeira para limitação dos excessos de autorizações que tradicionalmente são aprovados pelo Poder Legislativo. Entre os fatores que levam a esse excesso de autorizações estão a inclusão na peça orçamentária de receitas superestimadas e a subestimativa de despesas obrigatórias durante a elaboração e a aprovação da lei orçamentária, que acabam permitindo a inscrição na LOA de despesas discricionárias para as quais não haverá, durante a execução, condições de pagamento.

Do ponto de vista orçamentário, tem-se a limitação do empenho, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): na hipótese de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Esse procedimento é conhecido como contingenciamento, o qual Sanches (2013) assim conceitua:

Um dos procedimentos empregados pela Administração – com base em seu poder regulamentar – para assegurar o equilíbrio orçamentário – equilíbrio entre a execução da despesa e a efetiva disponibilidade de recursos de caixa. (...) Por intermédio desta medida o Poder Executivo limita a realização da despesa orçamentária a valores inferiores aos constantes dos créditos/dotações autorizados pela Lei Orçamentária e/ou por Créditos Adicionais, de modo a evitar que os gastos excedam aos montantes efetivamente arrecadados em cada período (SANCHES, 2013, p. 92).

O contingenciamento pode ser entendido como uma proibição temporária de se executar a dotação orçamentária, sendo que, em algumas

⁶⁷ As despesas também podem ser classificadas em primárias e financeiras. As primárias são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente. Já as financeiras são aquelas que não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do governo no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas da natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo.

situações, as despesas sequer chegam a ser realizadas. Atualmente as limitações são estabelecidas por decreto e ao nível de órgão, o que deixa o ministro da área livre para escolher qual programação será ou não executada; o poder administrativo pode postergar a liberação para empenho e pagamento de forma seletiva, além de poder condicionar a execução a questões políticas, que vão além dos aspectos meramente técnicos ou legais.

De acordo com Gontijo (2013, p. 6), o contingenciamento: “É o ‘hedge’ à disposição do gestor da política fiscal. E, por isso mesmo, o valor total das dotações que devem ficar disponíveis a um eventual contingenciamento deve ser significativo”. Todavia, na prática, o valor que tem ficado à disposição do gestor para o contingenciamento é de apenas 12% do total das despesas, conforme apresento no Gráfico 1.

Sob o ponto de vista do Poder Legislativo, o contingenciamento se configura como um enfraquecimento da proposta aprovada, uma vez que permite uma redefinição das prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional e confere ao gestor grande margem de manobra em relação às programações. Ademais, não há em nenhum momento uma explicação sobre os critérios utilizados para preservar uma programação em detrimento de outra. Tampouco há uma comunicação ao Congresso sobre a reprogramação. Segundo Piscitelli (2006):

não se pode minimizar os efeitos das prerrogativas hoje atribuídas – para não dizer transferidas – ao Poder Executivo, consistentes em verdadeiras delegações irrestritas, que possibilitam a abertura de créditos adicionais e remanejamentos de dotações em limites e condições que equivalem a subtrair do Poder Legislativo competências que penosamente foram conquistadas e recuperadas com a Constituição de 1988 (PISCITELLI, 2006, p. 9).

Por conta desse cenário de baixa execução das emendas parlamentares – alvo preferencial dos contingenciamentos –, desde início dos anos 2000, diversas propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional com vistas a resguardar as programações incluídas pelo Legislativo dos cortes promovidos pelo Poder Executivo.

Diferentes perspectivas sobre a impositividade

Os Poderes Executivo e Legislativo desempenham diferentes papéis no que se refere às Leis Orçamentárias, por conseguinte, possuem visões distintas sobre a necessidade (ou não) da impositividade do orçamento público.

O Executivo é responsável pela elaboração das leis orçamentárias e pelo seu encaminhamento ao Congresso Nacional, de acordo com os prazos estabelecidos no ADCT.⁶⁸ Compete ao Congresso Nacional a análise, discussão e aprovação dos projetos de lei referentes a orçamento (PPA, LDO e LOA).⁶⁹

Com a sanção e publicação das leis, cabe ao Executivo dar início à execução. No caso específico da lei orçamentária, são disponibilizados os créditos orçamentários aos órgãos respectivos. Com a não impositividade da LOA, a partir desse momento, inicia-se o exercício da discricionariedade, com a escolha das programações que serão executadas.

No entanto, Poder Executivo e Legislativo possuem perspectivas diferenciadas. Para o Congresso, o ideal seria executar o orçamento da maneira que ele foi aprovado, principalmente as emendas parlamentares

⁶⁸ Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

⁶⁹ Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

constantes da lei orçamentária anual. Por seu turno, o Executivo quer preservar seu poder discricionário (ainda que pequeno) para realização das despesas. O objetivo desta seção é demonstrar quais foram os caminhos escolhidos por esses atores para o fortalecimento de suas prioridades.

O Poder Executivo utiliza-se dos instrumentos de política orçamentária e financeira para garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como para executar o orçamento de acordo com as suas prioridades. Sob a ótica do Executivo, é fundamental realizar o contingenciamento das despesas, pois a LOA aprovada no Congresso contém um excesso de arrecadação, de tal forma que não se mostra compatível com o equilíbrio fiscal preconizado pela LRF.

Os parlamentares, por sua vez, desejam a execução da LOA tal qual foi aprovada. Todavia, isso não ocorria, e o que mais incomodava o Congresso era o fato de o Executivo definir como prioridade para o contingenciamento as despesas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada, ou seja, as emendas acrescidas pelo Congresso Nacional. O valor total das emendas parlamentares é praticamente composto de despesa primária discricionária (custeio e investimento). Embora nunca tenham sido explicitamente ou formalmente indicadas nos decretos de contingenciamento, sabe-se que as emendas são preferidas pelo Executivo para tal fim, haja vista o interesse do gestor em preservar a programação própria.

Ademais, na visão dos parlamentares, o contingenciamento das emendas nunca foi transparente. Em nenhum momento houve, por parte do Poder Executivo, um movimento no sentido de apresentar aos parlamentares os critérios utilizados para o corte ou então os impedimentos técnicos e legais à execução da despesa. Esse comportamento do Poder Executivo ao longo dos anos fomentou uma insatisfação crescente dos parlamentares, que inclusive eram pressionados pelos prefeitos, ao não conseguirem cumprir com suas promessas de execução de obras e serviços nas localidades.

Diante dos reduzidos níveis de execução das emendas, bem como de uma tentativa da promoção de um novo equilíbrio entre os Poderes,

aprovou-se, em 2015, após mais de 20 projetos⁷⁰, a Emenda Constitucional nº 86. Essa emenda constitucional⁷¹ modificou, de forma permanente, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, ao alterar os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988.

O parágrafo § 11 do artigo 166 estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pela União, sendo que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde:

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Segundo Greggianin (2015), a inclusão no texto constitucional de parâmetro financeiro à aprovação de emendas individuais visou evitar que, em decorrência da aprovação do orçamento impositivo, houvesse o aumento descontrolado das programações aprovadas por emendas individuais. Tal limite era, até então, fixado apenas no parecer preliminar da LOA, em atendimento ao art. 49 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, e poderia haver estímulo ao aumento desse limite por mera deliberação da CMO, uma vez que a execução das emendas se tornou obrigatória.

Estabelece ainda a emenda constitucional que a obrigatoriedade de execução orçamentária cessa quando ocorrer impedimento de ordem técnica, entendido como algo que impeça a realização da despesa, de modo total ou parcial. Esse impedimento deverá ser formalmente comunicado ao Poder Legislativo no prazo de 120 dias da promulgação

⁷⁰ PEC 313/2000, PEC 2/2000, PEC 421/2001, PEC 481/2001, PEC 527/2002, PEC 9/2002, PEC 169/2003, PEC 24/2003, PEC 385/2005, PEC 565/2005, PEC 46/2007, PEC 96/2007, PEC 281/2008, PEC 321/09, PEC 330/09, PEC 20/11, PEC 145/12, PEC 152/12, PEC 189/12, PEC 192/12, PEC 201/12, PEC 232/12.

⁷¹ A lei de diretrizes orçamentárias para 2015, Lei nº 13.080/2015, em seu art. 55, já previa o percentual de 1,2% da receita corrente líquida da União para as emendas parlamentares individuais, mas sem o caráter definitivo que foi alcançado com a emenda constitucional.

da lei orçamentária pelos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública. A competência para a apuração do impedimento foi atribuída aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF).

Sendo insuperável o impedimento apontado, o Poder Legislativo, em 30 dias, indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação orçamentária daquela verba, o qual deverá encaminhar essa reprogramação como projeto de lei em até 30 dias, ou até a data de 30 de setembro. Caso o Congresso Nacional não delibere sobre o assunto em 30 dias, ou até a data de 20 de novembro, o remanejamento proposto pelo Legislativo deverá ser implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

Destaca-se que a redação dada pela emenda constitucional permite que o Poder Executivo realize um remanejamento mesmo que não haja lei nesse sentido, o que de certa maneira configura-se uma exceção ao princípio da legalidade existente no âmbito orçamentário. Uma possível interpretação seria considerar que essa programação deixou de ser obrigatória e passou a ser discricionária e, portanto, não precisa ser executada. Ou seja, o que era uma despesa obrigatória tornou-se despesa discricionária ao término do referido o prazo.

Note-se que o instituto do contingenciamento continua aplicável às emendas parlamentares individuais. Prevê a Emenda Constitucional nº 86/2015 que as programações poderão deixar de ser executadas caso haja descumprimento da meta de superávit primário estabelecido no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Todavia deverão ser observados os mesmos percentuais de corte das demais programações discricionárias do Poder Executivo. Buscava-se, dessa forma, garantir uma isonomia entre as programações das emendas individuais e as demais programações discricionárias do orçamento.

Essa possibilidade de contingenciamento das emendas parlamentares individuais foi um dos principais argumentos utilizados para afastar a tese da inconstitucionalidade da EC nº 86/2015, uma vez que havia uma defesa, por parte do Poder Executivo, de que esse modelo

de orçamento impositivo afrontaria a separação entre os Poderes e impossibilitaria o Executivo de exercer suas funções administrativas, entre elas a garantia do equilíbrio fiscal.

De acordo com Tollini (2013), a escolha das emendas individuais como alvo da impositividade (em detrimento das emendas coletivas) se deu pela maior possibilidade de associação entre o parlamentar e o eleitor na identificação e no atendimento das demandas locais. As emendas coletivas, por conta das restrições contidas na Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, devem obedecer a uma série de critérios, o que faz com que elas sejam utilizadas principalmente para obras estruturantes de interesse estadual.

Para um acompanhamento da execução das emendas parlamentares, bem como para a verificação do cumprimento dos montantes previstos anualmente, a lei de diretrizes orçamentárias criou, também em 2015, o identificador da emenda parlamentar (RP 6), que deverá constar dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária. Dessa forma, será possível identificar, mesmo que em uma ação genérica, qual foi o valor executado decorrente de uma emenda parlamentar. Avançou-se, portanto, numa solicitação dos parlamentares, no sentido de permitir maior acompanhamento, fiscalização e controle das emendas.

Nota técnica conjunta elaborada pelas consultorias de orçamento do Congresso Nacional concluiu que o regime do orçamento impositivo depende fundamentalmente da adoção de critérios objetivos e neutros na caracterização dos impedimentos, visto que afastam o dever de execução. A ausência de definição dos elementos que caracterizam o impedimento das programações pode abrir espaço para o retorno dos procedimentos do chamado “orçamento autorizativo”, daí a necessidade de uma adequada regulação.

Para Greggianin (2015), as críticas em geral feitas contra a EC nº 86/2015 focaram na abrangência, que se limitava apenas à proteção das programações decorrentes de emendas individuais, e na desconfiança de que esse instrumento de ação do Legislativo pudesse se configurar em

privilégio em relação às demais programações. Uma vez que explicita que apenas as emendas individuais têm sua execução obrigatória, permite a interpretação de que as demais programações possuem um caráter meramente autorizativo.

Ademais, em matéria orçamentária, restringir a atuação do Poder Legislativo às emendas individuais apequena o papel do Congresso em relação ao tema. Tollini (2008) avalia que é tênue, no Poder Legislativo federal, a percepção de que o fortalecimento do Congresso Nacional perante o Poder Executivo passa pela reformulação da forma como se aprecia a proposta orçamentária. Ainda prevalece a crença de que quanto mais emendas aprovarem, quanto mais recursos forem destinados a suas bases eleitorais, melhor terá sido a intervenção do Congresso.

Também em nenhum momento se avançou na discussão do conteúdo das emendas parlamentares, que muitas vezes não convergem para as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo em suas políticas públicas e atendem apenas ao interesse localizado do parlamentar. Tampouco se ponderou que a impositividade da execução de emendas parlamentares contribuiu para aumentar ainda mais a rigidez do orçamento da União.

Por fim, destaque-se que a EC nº 86/2015 não previu nenhum tipo de sanção administrativa ou política em caso de descumprimento dos percentuais fixados para a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais.

Considerações finais

Os recursos são escassos e as necessidades da sociedade são ilimitadas. Logo, são necessárias escolhas no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento, e naturalmente alguns setores serão mais beneficiados, de acordo com as ideias dominantes dos governantes daquele momento.

Pois, uma vez discutidas, aprovadas, sancionadas e publicadas, espera-se o cumprimento das leis orçamentárias, em especial a LOA. No caso da LOA, desde que os recursos se mostrem insuficientes, caberá aos

representantes do povo avaliar a ampliação proposta. Ao mesmo tempo, caso não seja possível realizar a contento o que foi acordado, deveria haver uma justificativa fundamentada. Do contrário, corre-se o risco de se transformar o orçamento público em mera peça de ficção.

Todavia, o Poder Executivo mostrou muita resistência em aceitar um modelo que expandisse a obrigatoriedade de execução para todo o orçamento. O grande descontentamento dos parlamentares com a baixa execução das emendas levou à apresentação, desde o começo dos anos 2000, de diversos projetos com o propósito de alterar a Constituição Federal, no que se refere à execução das emendas parlamentares. Pois, até o advento da EC nº 86/2015, o Executivo não tinha nenhuma obrigação de atender a essas propostas e, muitas vezes, em votações de projetos importantes, usava a liberação das emendas parlamentares como moeda de troca, estabelecendo, dessa forma, uma relação de cooptação.

Em resumo, observa-se que não se avançou na discussão sobre o caráter impositivo da lei orçamentária, ao contrário, adotou-se a solução parcial, com a impositividade apenas das emendas parlamentares. Estudo Técnico Conjunto das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal concluiu que: “a adoção pelo Legislativo de um modelo reducionista e limitado às programações incluídas por emendas individuais representou o avanço político possível” (CONGRESSO NACIONAL, 2015, p. 28). Nota-se que o restante das despesas classificadas como discricionárias continuam sujeitas aos ditames do Poder Executivo.

Perdeu-se a oportunidade de promover uma discussão doutrinária, técnica e política sobre a impositividade do orçamento, de forma que fossem estabelecidos critérios para discricionariedade. Buscar-se-ia, dessa forma, tornar a execução do orçamento mais transparente e compatível com a vontade popular expressa por intermédio de seus representantes no Poder Legislativo. Afinal, em um Estado Democrático de Direito, as instituições devem ser respeitadas, e o equilíbrio entre os Poderes é peça essencial para o desenvolvimento pacífico da sociedade.

Referências

- BALEEIRO, A. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.
- _____. *Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, dez. 2006
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1.
- CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2014. *Orçamento Impositivo na LDO 2014 - Subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao cumprimento de suas atribuições*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentImpositivo_textorevisado_130514.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. *Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015: O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2016.
- CONTI, J. M. *Orçamento impositivo é avanço para administração*. Site Consultor Jurídico (Conjur), 7 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- FERREIRA, M. V. *Orçamento impositivo no Brasil: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília: TCU e Cefor, 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR/CD, Brasília.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GONTIJO, V. *Curso sobre processo orçamentário*. Brasília: Site da Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo>>. Acesso em: 24 mai. 2016.
- _____. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. Nota Técnica nº 01/2011. Brasília: Site da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/estudos-01-2011>> Acesso em: 16 mar. 2016
- _____. *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*. Estudo Técnico CONOF/CD nº 10/2013. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

GREGGIANIN, E. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*. Brasília: Cefor, 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília.

LIMA, E. C. P. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr. 2005.

MARTINS, G. V. *Processo legislativo orçamentário federal: evolução das resoluções orçamentárias pós Constituição de 1988*. 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541161.PDF>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

MENDES, M. J. *Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Consultoria Legislativa do Senado Federal (Textos para Discussão, n. 38). Brasília: Senado Federal, jan. 2008.

MENDONÇA, E. B. F. de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PISCITELLI, R. B. *Orçamento impositivo x orçamento autorizativo*. Biblioteca Digital CD. 2006. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SANCHES, O. M. *Novo dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 1. ed. Brasília: OMS, 2013.

TOLLINI, H. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11287>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

TOLLINI, H. et al. Nota Técnica CONOF-CD nº 10/2013. *PEC nº 565/2006 – Orçamento Impositivo*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

VOLPE, R.; CAMBRAIA, T. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.assecor.org.br/files/1814/4769/8419/a_experiencia_do_orcamento_impositivo_na_lei_de_diretrizes_orcamentarias_para_2014_.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Daniel Pitangueira de Avelino

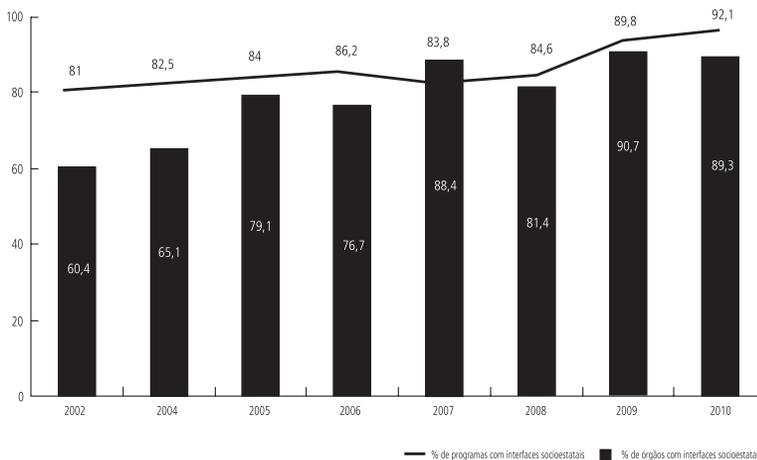
Este artigo trata das transformações na gestão da participação social nas áreas de planejamento e orçamento do Governo Federal, entre 2011 e 2016. O objetivo desta releitura é identificar os principais resultados obtidos pelas práticas participativas, como insumos para inferir possíveis críticas e perspectivas para o aperfeiçoamento da relação entre Estado e sociedade nessa área.

Não é novidade falar de participação social no Brasil. Os dados⁷² sobre programas e órgãos expostos no gráfico 1 evidenciam que, nos últimos anos, foi possível verificar um incremento consistente e a diversificação do número e das formas de interfaces entre Estado e sociedade no âmbito federal (PIRES; VAZ, 2012). Essa tendência de gestão mais participativa decorre do próprio formato de democracia estabelecido pela Constituição Federal de 1988, estimulando o controle da administração pública pelos cidadãos. Considerando esse comando como imperativo⁷³, não se trata, portanto, de questionar “se” deve haver participação, mas “como” e “quando” esse diálogo deve ocorrer.

⁷² A pesquisa de Roberto Pires e Alexander Vaz (2012) traz outras conclusões importantes para este texto. Segundo o tipo de interface, as áreas econômicas e de infraestrutura fazem uso mais frequente de audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse, às quais os gestores atribuem um papel de correção de rumos e metodologias dos programas.

⁷³ Estão sendo considerados como imperativos os comandos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal e o art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo. Há, no entanto, divergências de interpretação sobre a forma como essa participação deve ocorrer, como demonstra o caso da impugnação legislativa ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

Gráfico 1 – Percentual anual de programas de órgãos com interface socioestatal – 2002-2010



Fonte: Pires e Vaz (2012).

Em relação às possibilidades de participação social em processos decisórios mais estratégicos, como o planejamento e o orçamento, o quadro normativo é mais consensual do que a literatura sobre o tema. A perspectiva doutrinária é ambígua, uma vez que “o debate teórico atual oferece perspectivas que justificam tanto a aproximação quanto o distanciamento entre o planejamento governamental e a participação social” (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014, p.118).

No âmbito normativo, por sua vez, a questão foi razoavelmente pacificada em 2001 com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo o seu art. 48, parágrafo único, transcrito abaixo, todos os Poderes (de todos os entes da Federação) são responsáveis pelo estímulo à participação da população durante a elaboração e discussão dos instrumentos constitucionais (PPA, LDO, LOA). O dispositivo foi modificado pela Lei Complementar nº 131, de 2009, que transformou o parágrafo em inciso, sem modificar o sentido do texto original:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;

as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A previsão legal da participação social no planejamento e no orçamento não foi suficiente para superar o grande hiato democrático existente no Governo Federal. Essa posição inercial contrastava com algumas poucas, mas significativas, iniciativas municipais e estaduais, adotadas há alguns anos para envolver seus cidadãos nos debates sobre planejamento e orçamento. Entre elas, a prática do orçamento participativo (OP), reconhecida internacionalmente, foi a demonstração mais emblemática de que o diálogo é possível e viável nesse tema. A experiência do Município de Porto Alegre é o caso mais conhecido, provocada, no final da década de 1980, por uma confluência de fatores, assim resumida por Leonardo Avritzer (2008):

Não é difícil ver em operação os elementos que fizeram do OP de Porto Alegre um caso exitoso de participação “de baixo para cima”: a presença de uma sociedade civil forte e a existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político. A associação entre ambas gerou o OP e foi capaz de sustentá-lo durante os primeiros anos quando a participação não era tão alta (AVRITZER, 2008, p. 49).

A experiência de Porto Alegre inspirou sua replicação em outros contextos e o número de municípios brasileiros adotando orçamento participativo foi multiplicado em mais de dez vezes em apenas uma década (DIAS, 2014). Segundo dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (Redeop), há no País mais de 350 municípios que adotam práticas de participação na discussão do orçamento público (REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2012). No Gráfico 2, é possível observar a evolução do número de municípios com orçamento participativo.

Gráfico 2 – Casos de orçamento participativo municipal - Brasil

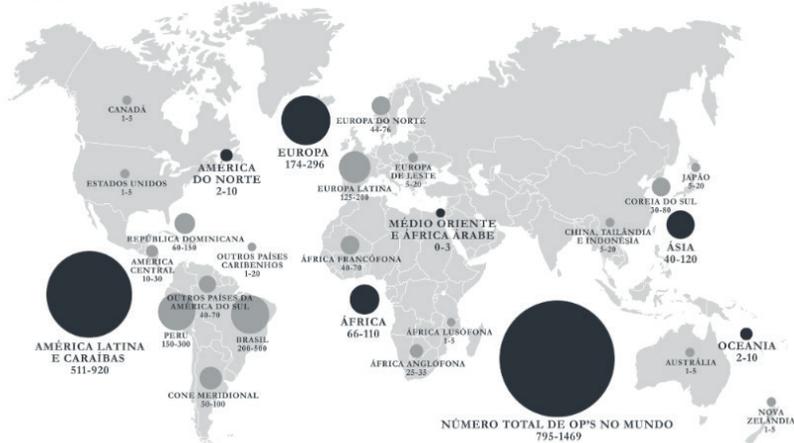


Fonte: Dias (2014).

Os casos também se expandiram para fora do Brasil, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Como é que o orçamento participativo se espalhou pelo mundo

Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo



Fonte: Sintomer e outros (2012).

A estratégia do orçamento participativo envolve o engajamento dos cidadãos durante a elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Executivo. Isso pode tomar a forma de assembleias ou plenárias, com base territorial ou temática, que enviam propostas para a alocação dos recursos orçamentários a colegiados populares de maior abrangência e com representatividade mais agregada. O resultado do processo, que pode contar ainda com regras prévias de promoção da equidade, é um conjunto de demandas consideradas prioritárias pela população, que produzem insumos para o projeto de lei orçamentária a ser remetido ao Poder Legislativo.

Muito aquém disso, no âmbito do Poder Executivo federal, algumas iniciativas de promoção da participação social pelos órgãos de planejamento e orçamento foram desenvolvidas antes de 2011. Um primeiro caso de destaque foi a elaboração, em 2003, do projeto de lei do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. O envio da proposta ao Congresso Nacional foi precedido de uma ampla mobilização da sociedade civil para discussão das prioridades nacionais, em um processo participativo descrito pela Presidência da República como uma “escuta forte”:

A participação democrática é essencial para que nós mesmos sejamos capazes de construir o presente e o futuro da nossa Nação.

27 Fóruns de Participação Social do PPA foram realizados em todo o território nacional – nos 26 Estados e no Distrito Federal – para que o governo pudesse ouvir a sociedade organizada sobre os rumos estratégicos do nosso planejamento.

Fizemos uma “escuta forte” – muito forte – para usar a expressão consagrada pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos.

É preciso ressaltar que nada menos de 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil.

Centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas – ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas.

Ao incorporar a voz da cidadania na formulação estratégica do futuro, o PPA tanto se afasta do autoritarismo estatal dos anos 70 como supera, na prática, a mais grave exclusão feita na década passada: a exclusão das prioridades nacionais.

Além dos Fóruns de Participação Social, um intenso processo de debates se deu em torno das prioridades sociais, econômicas e políticas do PPA.

Esse processo envolveu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conferências Temáticas, as mais diversas instâncias dos governos estaduais e municipais, além de iniciativas autônomas de vários setores sociais (BRASIL, 2003, p. 6).

Apesar do pioneirismo da ideia, a estratégia de mobilização nacional para a elaboração do plano plurianual recebeu várias críticas negativas dos participantes. As principais manifestações foram no sentido de que não houve uma estratégia participativa para o monitoramento do PPA; não foram discutidas as metodologias de participação no processo orçamentário; não havia informações acessíveis sobre a execução física e financeira; e não foi possível a desagregação (gênero, raça, etnia, rural, urbano e outros) dos indicadores para acompanhamento pela sociedade civil (MORONI, 2005). Em suma, não eram posições contrárias à realização do processo participativo, mas de insatisfação pela sua insuficiência frente às expectativas geradas entre os participantes.

Nesse contexto, ocorreu quatro anos depois o processo participativo para elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. Dessa vez, a estratégia foi mais focada nos espaços de participação social já instituídos, em especial os conselhos. Mereceu destaque a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), discutida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2007). A participação social na elaboração do plano foi relatada na mensagem presidencial como uma etapa inicial de um processo contínuo que envolveria o monitoramento e a avaliação:

O PPA 2008-2011 é canal fundamental para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado. Representa a continuidade desse espaço de participação cidadã, já verificada na elaboração do PPA 2004-2007, com avanços que buscam induzir, na sociedade, o desafio de participar do monitoramento da implementação do PPA, dos processos de revisão anual e, assim, efetivar um processo de controle social da gestão pública. Para isso, é necessária a construção dos mecanismos

institucionais de participação social que contemplem as expectativas da sociedade civil de exercer o direito democrático do controle social. O PPA 2008-2011 é orientado pelas seguintes diretrizes para a participação social no processo de elaboração do Plano:

- a) incorporação da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), formulada no âmbito do CDES, nas Orientações Estratégicas de Governo para o período 2008-2011;
- b) valorização dos canais de participação social existentes e das propostas já construídas nesses espaços (conselhos, conferências, fóruns etc);
- c) construção conjunta de prioridades pelos ministérios e conselhos setoriais;
- d) retorno de informações para os atores envolvidos em todas as etapas do processo.

Seguindo essas diretrizes, os ministérios foram orientados a promover consultas aos conselhos representativos da sociedade nas diversas áreas de abrangência do PPA, em particular na discussão dos Objetivos e Orientações Estratégicas Setoriais.

É importante ressaltar, ainda, que a participação da sociedade não se encerrará com o encaminhamento do PPA 2008-2011 ao Congresso Nacional. O desafio maior é a construção de mecanismos capazes de assegurar a participação e o controle social na gestão do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas e das ações do PPA (BRASIL, 2007b, p. 44-45).

A estratégia, mais restrita que aquela desenvolvida em 2003, também recebeu críticas dos participantes, no mesmo sentido. Não foram desenvolvidas do modo esperado as estratégias de monitoramento temático, como a anunciada Rede de Controle Social dos Empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (Repac), o que deu margem a novas críticas sobre a falta de participação em decisões estratégicas do Governo Federal (RODRIGUES, 2011). Para a proposição de alternativas, chegou a ser criado, em 2007, um grupo de trabalho composto por representantes governamentais e não governamentais, com o objetivo específico de discutir a participação social no planejamento e orçamento público (BRASIL, 2007a). Contudo, o grupo encerrou suas atividades sem aprovar o relatório final sobre o tema.

As experiências de 2003 e 2007 fizeram emergir várias críticas que precisavam ser levadas em consideração no PPA seguinte, a ser elaborado em 2011.

O Fórum Interconselhos

O plano plurianual foi recolocado em discussão pelo Ministério do Planejamento no início do ano de 2011, não apenas em relação aos conteúdos dos programas governamentais, mas principalmente em relação ao seu formato. O resultado foi o desenho de um instrumento mais simplificado e objetivo, que utilizava uma linguagem mais acessível para comunicar os objetivos e as metas a serem alcançados no período de quatro anos. Com isso, o documento se fortalecia como um instrumento de planejamento estratégico governamental, pressupondo “uma nova relação com os instrumentos da ação governamental e uma nova forma de comunicação com os atores envolvidos na implementação e com a sociedade” (BRASIL, 2011a, p. 7).

Ao mesmo tempo, a Secretaria-Geral da Presidência da República também passava por uma transformação estrutural. Mais robusto, o órgão de natureza ministerial assumia para si a tarefa de articulação governamental em torno de temas como a participação social, que se afirmava como uma agenda de todo o governo (AVELINO, 2015).

A atuação conjunta do Ministério do Planejamento e da Secretaria-Geral permitiu o desenho de uma estratégia para induzir a intervenção da sociedade durante a elaboração do plano plurianual, considerando as práticas – e principalmente as críticas – dos anos anteriores. Mais uma vez, como havia ocorrido em 2007, os conselhos assumiam o protagonismo dos debates, mas dessa vez dividindo o foco com outros atores, em uma assembleia mais ampla, que veio a ser denominada de Fórum Interconselhos.

O fórum foi pensado como uma instância de articulação – e não substituição – dos conselhos existentes. Nesse formato de assembleia, os representantes dos conselhos e das comissões nacionais estariam reunidos e discutiriam, de forma conjunta, o que pensavam do planejamento governamental como um todo, em um debate aberto e transversal. Além dos conselheiros, também compunham o Fórum, em menor proporção, representantes de organizações e movimentos

sociais de caráter nacional que poderiam contribuir para o diálogo, sob um ponto de vista mais externo em relação àqueles órgãos colegiados.

O debate setorial não foi substituído, mas fortalecido. Cada conselho tinha a missão de, além de intervir junto aos ministérios em favor das políticas públicas da respectiva área, preparar os seus representantes para defender sua agenda de interesses no Fórum Interconselhos, inclusive articulando com outros conselhos e intervindo sobre outras áreas de atuação governamental. Mais do que uma preparação, o debate setorial era um pressuposto de existência da arena transversal, sem o qual não se alcançaria a qualidade deliberativa pretendida. Essa relação de dependência – do Fórum em relação aos conselhos – é o que o caracteriza como uma estrutura participativa de segundo nível (AVELINO; SANTOS, 2015, p. 228).

Cada conselho, ao indicar representantes, era orientado a escolher conselheiros não governamentais, o que fez do Fórum Interconselhos uma instância composta inteiramente pela sociedade civil organizada. Essa pode ter sido outra importante descoberta do processo, ao reconhecer que os representantes governamentais podem exercer nas instâncias de participação social os papéis de informação, intermediação e assessoramento, mas as funções de elaboração, proposição e crítica são cumpridas de forma mais autônoma e independente com o protagonismo exclusivo da sociedade civil.

Por fim, outra característica inovadora do Fórum Interconselhos foi reconhecer nas contribuições da sociedade o início de um processo formal de diálogo, que merece ser concluído de forma adequada e respeitosa. Um primeiro princípio orientador desse processo foi o da legitimidade independente, ou seja, cada pessoa indicada ao Fórum Interconselhos era considerada legítima para apresentar propostas, independentemente da concordância ou da aceitação dos demais presentes. Isso, apesar de aumentar o número de manifestações, permitiu a livre expressão de demandas das minorias, mesmo quando contra-hegemônicas. Um segundo princípio foi o da análise individual, segundo o qual cada proposta deveria ser analisada separadamente, em sua singularidade. Daí

decorre o terceiro princípio, da resposta específica, que exigiu a decisão governamental para cada proposta recebida, após a análise dos órgãos competentes. A resposta foi qualificada pela motivação, em caso de negativa, e pela indicação dos elementos do plano em que poderia ser encontrada, no caso de acatamento da proposta.

Com essas características, a estratégia de promoção da participação social na elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 aconteceu no primeiro semestre de 2011. Até abril, por coordenação conjunta do Ministério do Planejamento e da Secretaria-Geral, houve mobilização junto aos conselhos para apresentação do novo formato do plano e preparação dos conselheiros que os representariam junto aos demais colegiados. Essa agenda preparatória firmou as bases para a realização da primeira edição do Fórum Interconselhos, que ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011, em Brasília, e contou com cerca de 300 participantes, produzindo mais de 600 propostas.

Após a conclusão da análise, a segunda edição do Fórum Interconselhos foi convocada para o dia 13 de outubro de 2011, em Brasília – portanto depois do envio do projeto de lei ao Parlamento –, para apresentação das respostas governamentais. Segundo análise do Ministério do Planejamento, aproximadamente 77% das propostas apresentadas pela sociedade civil puderam ser atendidas durante a elaboração do projeto de lei do PPA 2012-2015, outras 20% foram acatadas parcialmente e em apenas 3% dos casos houve discordância entre a pretensão social e a decisão governamental, devidamente motivada (BRASIL, 2011b). Uma análise mais detalhada dessa resposta governamental pode ser observada na Tabela 1.

Tabela 1 – Resposta governamental às propostas da sociedade - 2º Fórum Interconselhos - 2011

	Incorporadas	Incorporadas indiretamente/parcialmente	Não incorporadas	Total
Dimensão estratégica	363	60	15	438
	82,90%	13,70%	3,40%	100%
Dimensão tática	122	63	6	191
	63,90%	33%	3,10%	100%
Total	485	123	21	629
	77,10%	19,60%	3,30%	100%

Fonte: Brasil (2011b).

Com isso, a estratégia de participação no planejamento governamental estava desenhada em seus traços gerais. Pautado pela articulação com as instâncias existentes, pela livre demanda e pela resposta governamental específica, o processo que acompanhou a elaboração do PPA 2012-2015 concluiu seu primeiro desafio. Para superar as críticas às iniciativas anteriores, era necessário, ainda, o desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento permanente e participativo da execução do plano.

Monitoramento participativo

A Lei nº 12.593, sancionada em 18 de janeiro de 2012, instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 sem prever a participação da sociedade no seu acompanhamento. Além dessa lacuna, havia outros desafios para transformar a gestão do plano em um processo participativo. O primeiro era a barreira da linguagem, que poderia comprometer a adequada compreensão dos relatórios pela população interessada. O segundo era a definição de um foco para o monitoramento, considerando que a atuação da sociedade estava voltada para interesses específicos, e não para o conjunto do Plano (o que poderia ser redundante com o controle feito pelo Poder

Legislativo). Por fim, havia o desafio de promover a integração entre o monitoramento da execução do PPA e o da execução orçamentária.

A proposta de solução para esses desafios começou a ser construída ainda no segundo Fórum Interconselhos, com a apresentação das agendas transversais, que consistiam em recortes temáticos de programas, objetivos e metas do plano para acompanhamento personalizado. Com a simplificação da linguagem do PPA, cada elemento do plano poderia ser compreendido e manuseado de forma individualizada, o que permitia seleções e compilações em arranjos diferentes daqueles que foram adotados pelos programas temáticos. Como forma de estimular a sociedade a elaborar sua agenda prioritária de monitoramento, o Ministério do Planejamento propôs ao Fórum Interconselhos um conjunto de agendas predefinidas, contemplando as áreas de direitos humanos voltadas à promoção dos direitos de grupos socialmente mais vulneráveis.

Nesse âmbito, o terceiro Fórum Interconselhos, em 9 de novembro de 2013, pactuou a estratégia de monitoramento participativo do Plano Plurianual 2012-2015. Os participantes puderam conhecer a versão final do plano sancionada pela Presidência da República e compartilhar algumas impressões gerais sobre a estratégia participativa desenvolvida até então. Em relação ao monitoramento, a proposta de sua realização por meio de relatórios de execução das agendas transversais foi pactuada com os participantes, abrindo a oportunidade para a discussão do conteúdo dessas seleções.

A partir daí, o monitoramento participativo se tornou realidade e passou a integrar as rotinas de gestão do PPA federal. Foi editado o Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, estabelecendo as regras de gestão do plano e incluindo como princípio a participação social na gestão do PPA (art. 3º, VII), reconhecendo, de forma inédita, o envolvimento da sociedade ao longo de toda a execução do plano.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 apresentado ao Congresso Nacional no primeiro semestre de 2013, referente ao ano de 2012, foi a matéria-prima para elaborar os relatórios de monitoramento das agendas transversais. Além do recorte temático conforme os

objetivos e metas selecionadas, os relatórios foram orientados segundo propósitos de simplificação da linguagem e apresentação de informações relevantes e úteis. Com isso, foram produzidos dois tipos de documentos: uma primeira versão completa, incluindo todas as informações oficiais de monitoramento prestadas pelos órgãos setoriais, e um sumário executivo, com a síntese do anterior e um quadro comparativo de indicadores relacionados aos temas (BRASIL, 2013). O relatório referente ao ano-base de 2012 foi o primeiro (e até o momento o único) a estabelecer uma relação entre elementos do PPA e do orçamento federal, numa tentativa de apresentar um relatório de execução orçamentária de cada uma das agendas transversais.

Esses documentos foram divulgados no quarto Fórum Interconselhos, realizado em 2 de setembro de 2013. Pela primeira vez, documentos de monitoramento oficial haviam sido elaborados especificamente para a sociedade civil, dando início de forma inédita ao monitoramento participativo do plano. A expectativa era de que os conselhos pudessem incluir a análise dos relatórios nas suas pautas para apresentar contribuições ao processo de avaliação.

Os relatórios referentes ao ano de 2013 foram apresentados na quinta edição do Fórum Interconselhos, em 8 de dezembro de 2014, com um formato sensivelmente diferente em relação ao ano anterior. Em vez dos volumes contendo a avaliação integral dos elementos das agendas (o que continuava disponível via internet), foram distribuídos relatórios mais sintéticos, organizados na forma de infográficos e dados mais objetivos, em uma linguagem mais simples e atraente. Além disso, foi apresentado o aplicativo PPA Mais Brasil, que podia ser acessado pela internet e permitia o acompanhamento da execução de todo o plano e a montagem de agendas transversais personalizadas por qualquer cidadão, para acompanhamento dos temas de seu interesse.

Essas ações concluíram uma etapa da estratégia participativa para inclusão da sociedade nas decisões estratégicas sobre o planejamento governamental, não apenas na elaboração do projeto de lei, mas durante a execução do que foi planejado, com informações oficiais, periódicas e elaboradas de forma direcionada ao público a que se destinavam.

Fórum Dialoga Brasil

O aperfeiçoamento da participação social no planejamento federal continuou em 2015, quando o Fórum Interconselhos deu lugar ao Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019. Em comparação com o processo participativo ocorrido em 2011, houve ampliação do número de participantes, que trouxeram 1.050 propostas em todo o conjunto de eventos realizados no primeiro semestre (BRASIL, 2015b). Além das duas edições do fórum, em abril e julho, foram realizados seis fóruns regionais e quatro reuniões setoriais. A resposta governamental específica a cada uma das propostas foi apresentada no segundo encontro do fórum, em julho, antes do envio do projeto de lei ao Congresso Nacional.

Tabela 2 - Datas dos Fóruns Dialoga Brasil no PPA 2016-2019, Regionais e Setoriais e respectivos números de participantes e entidades presentes

Datas	Região	Participantes	Entidades presentes
22-5-2015	Nordeste – Salvador	663	241
28-8-2015	Sul – Porto Alegre	511	120
29-5-2015	Sudoeste – Belo Horizonte	558	159
Datas	Região	Participantes	Entidades presentes
2-6-2015	Centro-Oeste – Goiânia	637	51
10-6-2015	Norte – Belém	755	202
11-6-2015	Nordeste – Fortaleza	621	160
Total nos Fóruns Regionais		3.745	933
16-6-2015	Mulheres	122	60
18-6-2015	Juventude	86	33
29-6-2015	Sindical	92	39
29-6-2015	Empresarial	35	24
Total nos Fóruns Setoriais		335	156
Total Geral dos Fóruns		4.080	1.089

Fonte: Brasil (2015b).

O processo participativo foi descrito de forma extensa na mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2016-2019, concluindo com a seguinte afirmação:

As diversas etapas participativas promoveram um processo de elaboração do PPA transparente e inovador, pois incluiu a participação da sociedade civil de forma direta durante a elaboração do plano e por realizar uma devolutiva das propostas antes do envio ao Congresso Nacional. Assim, percebe-se que os eixos estratégicos, diretrizes e programas temáticos expressam as políticas públicas prioritárias a serem implementadas no próximo quadriênio, reforçando a centralidade dos mecanismos de participação social.

O processo de participação nas políticas públicas não se encerra com a elaboração e indicação das suas prioridades, mas permanece ativo ao longo de sua implementação, avaliação e aperfeiçoamento, em um contínuo processo de escuta, diálogo e elaboração conjunta de políticas públicas entre o governo e a sociedade (BRASIL, 2015a).

Em 2016, houve nova reunião do Fórum Dialoga Brasil para pactuar as propostas para o monitoramento do plano. A utilização de agendas temáticas para monitoramento foi mantida, como na estratégia anterior, mas com ampliação do número de temas e maior precisão na escolha do conteúdo do qual a sociedade tem interesse em fazer o monitoramento.

Portanto, desde 2003, não houve apenas uma continuidade, mas um aperfeiçoamento contínuo, em que cada ciclo de planejamento procurava ao mesmo tempo fortalecer e superar os avanços do anterior.

Participação no orçamento

As iniciativas de envolvimento da sociedade na elaboração e monitoramento do planejamento federal não se refletiam na área do orçamento. A Tabela 3 mostra que, no texto das leis de diretrizes orçamentárias de 2006 a 2011, houve previsões de participação, na forma de audiências públicas, para elaboração do orçamento federal, mas não há registros de que essas determinações tenham sido cumpridas pelo Poder Executivo federal até 2012.

Tabela 3 – Existência de dispositivo explícito na LDO sobre participação popular na elaboração orçamentária

	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013
Lei nº	10707	10934	11178	11439	11514	11768	12017	12309	12465	12708
Data sanção	7/30/2003	8/11/2004	9/20/2005	12/29/2006	8/13/2007	8/14/2008	8/12/2009	8/9/2010	8/12/2011	8/17/2012
Dispositivo (art,§)			18,4	18,4	18,4	17,4	17,4	17,6	17,6	
Formato										
Audiência pública			sim							
Audiência regional			sim	sim	sim	sim	-	-	-	
Audiência temática			-	sim	sim	sim	-	-	-	
Responsável										
Poder Legislativo			sim							
Todos os Poderes			-	-	-	-	sim	sim	sim	
Ministério Público			-	-	-	-	-	sim	sim	
Participantes										
Entidades			-	sim	sim	sim	-	-	-	
Movimentos sociais			-	sim	sim	sim	-	-	-	

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (s/d).

Durante a realização do primeiro Fórum Interconselhos, em 2011, havia a expectativa de que os debates envolvendo o PPA poderiam, posteriormente, alcançar os instrumentos orçamentários. No entanto, os projetos de lei da LDO e da LOA foram enviados ao Congresso Nacional naquele ano sem debates com a sociedade.⁷⁴

⁷⁴ No âmbito do Poder Executivo federal. Na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nascia naquele ano a iniciativa de emenda de “iniciativa popular” para a elaboração do orçamento federal, direcionadas aos municípios com até 50 mil habitantes. A proposta foi apresentada no Relatório Preliminar do Relator-Geral do Orçamento (Arlindo Chinaglia – PT/SP) e não há notícia de que tenha sido repetida em outro ano.

Foi em 2012 que o cenário começou a sofrer uma transformação. O projeto de lei da LDO 2013 havia sido enviado ao Congresso Nacional, e o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2012) estabelecia as regras para elaboração da proposta orçamentária do Governo Federal. Com o PPA 2012-2015 já em vigência, a programação orçamentária passou por uma transformação, que envolveu o refinamento e a racionalização do cadastro de ações. As mudanças tinham como objetivo adequar os instrumentos orçamentários ao contexto do novo PPA, procurando vincular as ações orçamentárias às iniciativas, que previam entregas específicas de bens ou serviços por parte do Estado à sociedade. Isso levou a uma revisão do cadastro, com a extinção de algumas ações (que não previam entregas) ou a fusão de outras (que contribuíam para a mesma entrega à sociedade), alterando o desenho geral da programação orçamentária.

Outra mudança sensível foi a introdução dos planos orçamentários como ferramentas de gestão da execução do orçamento. Em linhas gerais, os planos orçamentários permitiam um detalhamento e uma especificação da ação orçamentária, desagregando sua gestão em alguns recortes que justificavam um acompanhamento diferenciado. A ideia de detalhamento dos instrumentos de planejamento e orçamento por meio de planos de natureza gerencial não é recente – já havia sido utilizada nos planos gerenciais⁷⁵ do PPA 2004-2007 – e foi reintroduzida na gestão das ações orçamentárias.

Essas propostas de revisão não passaram despercebidas. Um conjunto de entidades da sociedade civil divulgou, em junho de 2012, *Carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público* (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS *et al.*, 2012). No documento, assinado por mais de 90 organizações, há um protesto contra as medidas para modificação da estrutura da lei orçamentária, que são definidas como um “retrocesso”. O argumento utilizado é o de que a “aglutinação” de ações provoca perda de informações e viola o

⁷⁵ Ver art. 10, II, da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.

princípio orçamentário da especialidade. Os planos orçamentários, que não seriam submetidos ao crivo do Poder Legislativo, foram apontados como uma manobra para “acúmulo ainda maior de poder no Executivo”. As reivindicações, ao final, são no sentido de cancelar as medidas que afetem a transparência do orçamento, pedindo interferência do Legislativo para solução das questões.

Em atendimento às reivindicações, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria-Geral da Presidência da República iniciaram diálogo com as entidades signatárias da carta, incluindo também os conselhos e outros convidados, para discussão das mudanças na programação orçamentária, em formato de audiência pública. No primeiro encontro, em 2 de julho de 2012, foram apresentadas as razões da revisão da programação para 2013 e discutidos os questionamentos das entidades. O debate também explicitou as ações de transparência e educação orçamentária que vinham sendo promovidas pela SOF para fortalecimento do acompanhamento da execução orçamentária pela sociedade. Ao final, houve o compromisso de abertura de prazo para recebimento de propostas sobre a programação orçamentária.

No segundo encontro, em 15 de agosto, algumas dúvidas e discordâncias entre o Governo Federal e as entidades da sociedade civil foram atenuadas com a discussão dos motivos que fundamentaram as ações de ambos os lados. No entanto, em relação a pontos principais expressos na carta aberta, como a revisão da programação e a obrigatoriedade de uso dos planos orçamentários, permaneceu o dissenso.

Algumas medidas defendidas pela sociedade para promoção da transparência e da participação foram introduzidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 aprovada pelo Poder Legislativo, mas foram vetadas pela Presidência da República. O projeto de Lei Orçamentária Anual para 2013 foi enviado ao Congresso Nacional no prazo constitucional, e a revisão da programação orçamentária terminou por ser aprovada e sancionada a despeito das críticas.

A insatisfação com essas medidas gerou uma nova manifestação, por meio de uma nova carta aberta intitulada *III Fórum Interconselhos*

pela Democratização e Transparência do Orçamento Público, assinada por mais de 160 entidades e apresentada em 9 de novembro de 2012 durante o III Fórum Interconselhos.

Uma das pactuações mais importantes que resultaram das audiências de 2012 foi o compromisso de implementação de processos participativos durante a elaboração da LDO e da LOA nos anos seguintes. A expectativa seria o aproveitamento da estratégia do Fórum Interconselhos para incluir o debate orçamentário, mas essa confluência não foi efetivada. Os prazos restritos e improrrogáveis para elaboração dos instrumentos orçamentários não permitiram a compatibilidade com o cronograma de realização dos Fóruns, e a antecipação dos encontros não se mostrou viável. A especificidade técnica do tema tratado também cobrou uma abordagem diferenciada, o que fez com que a estratégia de participação no orçamento federal seguisse rumos próprios.

A primeira experiência ocorreu no início de 2013, com o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014. Os participantes das audiências de 2012, assim como membros de conselhos e de entidades da sociedade civil que desejassem participar foram reunidos em um grupo virtual para discutir o projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional. O grupo reuniu cerca de 100 endereços eletrônicos ativos e funcionou como ponto de encontro para compartilhamento de propostas sobre as diretrizes orçamentárias, tomando como base o texto da LDO vigente, posto em consulta. No dia 15 de março, as contribuições foram inseridas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, e, pela primeira vez, propostas da sociedade seguiram a tramitação oficial das demais propostas governamentais.

A estratégia de discussão da LDO apresentou alguns diferenciais inovadores em relação ao que vinha sendo feito anteriormente. Uma primeira marca distintiva foi o fato de fazer uso dos canais oficiais já existentes para tramitação e resposta às propostas provenientes da sociedade civil, sem necessidade de criação de grupos ou estratégias *ad hoc*. Cada emenda ao texto da LDO sugerida pelos participantes do grupo de discussão virtual foi recebida e analisada da mesma forma

como foram apreciadas as propostas provenientes dos diversos órgãos governamentais. Com isso, não há diferença técnica entre o tratamento dado a uma contribuição proveniente de consulta à sociedade ou de manifestação de um órgão governamental – e ambas são decididas com base nos mesmos critérios.

Outra inovação consistiu no caráter ativo e formativo da mediação no grupo de discussão. O processo de consulta à sociedade não se limitou a receber as contribuições e críticas dos participantes, mas tratou de fornecer o máximo de informações possíveis para uma adequada compreensão da natureza do instrumento orçamentário em discussão, em um trabalho formativo intenso e personalizado. Além disso, cada proposta foi recebida e imediatamente comentada no grupo pelos mediadores governamentais, numa forma de estimular o debate e promover o aperfeiçoamento técnico das contribuições. Respeitando a autonomia de cada participante para decidir sobre a forma de apresentar sua proposta, os mediadores procuraram fornecer informações úteis para corrigir defeitos formais e ampliar a viabilidade de cada recomendação, inclusive permitindo a revisão de suas justificativas antes de concluído o prazo da consulta. As emendas ao texto da LDO produzidas pelo grupo foram incluídas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) pela Secretaria-Geral, exercendo pela primeira vez o papel de agente técnico da elaboração orçamentária, como representante desse processo participativo.

A estratégia utilizada para discussão da LDO teve algumas limitações. Uma delas foi o período bastante curto e improrrogável em que a consulta deveria acontecer. Diante desse cenário, em que não havia tempo hábil para preparação de um encontro presencial, a consulta por meio eletrônico foi a opção mais viável, e a intensa mediação ativa foi uma necessidade. Para fazer valer o pouco tempo disponível para os debates, os participantes e mediadores travaram discussões durante 24 horas por dia, em todos os dias da semana, inclusive finais de semana. Com isso, o objetivo foi cumprido, e as propostas foram apresentadas no prazo estipulado, sem prorrogações.

Outra limitação foi de natureza operacional. Como as propostas provenientes da consulta tramitariam pelos canais oficiais, elas seriam analisadas e decididas pelos mesmos agentes que estariam envolvidos na análise das contribuições de todos os demais órgãos do Governo Federal ao mesmo tempo. Essa sobrecarga de demanda poderia inviabilizar a análise das propostas da sociedade, caso fossem apresentadas em quantidade superior à capacidade operacional dos órgãos de análise. Por esse motivo, foi necessário estabelecer um limite máximo à quantidade de emendas que poderiam ser analisadas, a fim de assegurar sua resposta. Isso não significou uma limitação à possibilidade propositiva do grupo virtual, que poderia apresentar quantas ideias quisesse durante os debates. Houve, porém, a necessidade de reservar um período final da consulta para fazer uma releitura das propostas apresentadas e escolher, coletivamente, aquelas que seriam enviadas como representativas da opinião geral do grupo. Com isso, todas as propostas enviadas foram analisadas e decididas de forma individualizada, respeitando o princípio da resposta específica importado do Fórum Interconselhos.

Os resultados da análise das propostas não trouxeram números muito expressivos em termos de incorporação. Dos 17 dispositivos legais para os quais a sociedade sugeriu algum tipo de emenda, apenas um foi efetivamente modificado no projeto de lei enviado ao Congresso Nacional. Isso se deve, entre outros fatores, ao pouco tempo destinado à consulta, sem preparação prévia dos participantes; à dificuldade de compreensão da natureza técnica do instrumento em debate, mesmo com a atuação educativa dos mediadores; e às posições defendidas pela sociedade, que reiterou questões já debatidas nos anos anteriores e em relação às quais o governo já havia firmado posição contrária. Um outro aspecto a ser considerado é que o instrumento da LDO não costumava sofrer grandes alterações de um exercício a outro, sendo, portanto, bastante resiliente a mudanças de conteúdo.

É importante ressaltar que, ao mesmo tempo em que era conduzida a consulta eletrônica sobre a LDO 2014, também ocorria, na Presidência da República, a conclusão dos debates sobre o novo

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, cujas propostas envolviam o conteúdo daquele documento. Assim, as contribuições do grupo de trabalho instituído para esse tema, com ampla participação da sociedade civil, foram apresentadas como contribuições da Secretaria-Geral à elaboração do projeto de lei e foram majoritariamente incorporadas. Apesar de não ser efetivamente um produto da consulta eletrônica realizada, essas propostas que passaram a integrar a LDO 2014 foram provenientes de um amplo processo participativo que vinha sendo desenvolvido desde 2011.

Em relação à elaboração da lei orçamentária anual, outra estratégia participativa foi desenhada. Diferente da LDO, o texto do projeto de lei não era tão importante para a sociedade quanto o detalhamento e os valores das ações que o acompanhavam. Assim, o formato adotado não foi mais o de consulta, mas sim de uma audiência pública (coerente com a determinação do art. 48 da LRF) para debater o orçamento público federal. O encontro ocorreu no dia 9 de julho de 2013 e foi denominado Audiência Pública: Diálogos Governo-Sociedade sobre o Orçamento Federal.

A preparação dessa audiência revelou uma conexão com o processo de participação na LDO. O mesmo grupo eletrônico mobilizado para a consulta ao texto das diretrizes orçamentárias foi novamente provocado a fazer uma leitura do orçamento vigente e identificar ações orçamentárias que mereciam fortalecimento (ou o contrário) por parte do Governo Federal. Uma das técnicas utilizadas foi a “tradução orçamentária” das resoluções de conferências nacionais ou, em outras palavras, a identificação das ações orçamentárias que deveriam ser fortalecidas para garantir a efetivação daquelas demandas conferenciais. Todos os documentos elaborados pelo grupo foram utilizados como subsídios para os debates da audiência pública sobre orçamento federal.

Na audiência, o objetivo foi identificar as ações orçamentárias que deveriam ser “fortalecidas” pelo Governo Federal. Isso significou priorizar os elementos de despesa que foram considerados mais relevantes pelos participantes. O termo “fortalecimento” poderia indicar incremento

dos valores das dotações orçamentárias, mas não necessariamente, já que havia a possibilidade de fortalecimento institucional, melhoria na qualidade do gasto público ou qualquer outra forma de aperfeiçoamento que promovesse ganhos na entrega à sociedade que aquela ação pretendia. Estava aberta a possibilidade, inclusive, como efetivamente aconteceu na audiência pública, de pedidos de redução nos valores de ações orçamentárias consideradas prejudiciais à sociedade.

O resultado da audiência pública foi uma lista de 101 ações orçamentárias consideradas prioritárias pela sociedade civil, enviada a cada um dos ministérios responsáveis. As respostas de cada ministério chegaram posteriormente e indicaram, em resumo, uma grande concordância com as propostas e uma significativa dificuldade de ampliar os recursos que já estavam destinados. Com os limites orçamentários de cada órgão já estabelecidos e num cenário macroeconômico que não estimulava sua ampliação, atender às demandas da sociedade se mostrou improvável. A possibilidade de fortalecimento institucional, sem incremento de valores orçamentários, permanecia plausível e efetivamente foi realizada por diversos órgãos, segundo suas informações.

As estratégias de participação na elaboração da LDO e da LOA foram repetidas nos anos seguintes, com incrementos de abrangência. A partir de 2014, o grupo de discussão sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015 foi hospedado no portal *Participa.br*. Com cerca de 80 integrantes, a comunidade repetiu o formato utilizado no grupo eletrônico do ano anterior para colocar em discussão o texto que deveria ser enviado ao Congresso Nacional em abril daquele ano. Dessa vez, o processo foi mais aberto e transparente, e qualquer pessoa interessada pôde acompanhar os debates e apresentar suas propostas de emendas ao texto legal. Vários aspectos do processo iniciado no ano anterior foram mantidos, como a mediação ativa, o tratamento oficial das propostas e o período de realização da consulta.

Além da participação de qualquer interessado, houve a busca de contribuições para a elaboração da LDO em outras fontes de reivindicações da sociedade, como as conferências nacionais recentes. O mesmo

aconteceu com as pautas nacionais de demandas apresentadas por organizações e movimentos sociais ao Governo Federal, sistematizadas pela Presidência da República por meio de sistema eletrônico integrado à Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, o que permitiu a articulação entre diferentes canais, como já havia ocorrido no ano anterior com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Três emendas provenientes da sociedade foram incorporadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, enviado ao Congresso Nacional em abril de 2014. A Tabela 4 apresenta dados relativos às consultas públicas para elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias em diferentes anos.

A elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015 também passou por uma discussão com a sociedade, por meio de uma segunda audiência pública, realizada em 4 de junho de 2014. O número de participantes foi mais reduzido do que no ano anterior, e, dessa vez, as respostas ministeriais foram muito escassas e não foi possível identificar em que medida as reivindicações foram contempladas.

Tabela 4 – Consultas públicas para elaboração do PLDO

	Início	Término	Plataforma	Participantes estimados	Acessos	Comentários	Votos	Propostas	Incluídas
PLDO 2014	20/02/2013	15/03/2013	Grupo de emails	100	-	-	-	17	1
PLDO 2015	17/02/2014	07/03/2014	Comunidade	80	1330	151	-	15	3
PLDO 2016	11/02/2015	04/03/2015	Comunidade	100	1154	118	-	15	4
PLDO 2017	31/01/2016	18/02/2016	Comunidade	140	852	31	14241	15	pendente

Fonte: elaboração própria.

A consulta pública sobre o conteúdo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ocorreu novamente em 2015 e 2016, na mesma comunidade digital dos anos anteriores. As propostas incorporadas ao projeto de lei – e posteriormente sancionadas – não apenas são mais numerosas a cada consulta, como permanecem nos textos legais dos anos posteriores e são, portanto, cumulativas.

Considerações e perspectivas

Representatividade

Uma primeira reflexão diz respeito à representatividade. Estratégias como o orçamento participativo adotado por estados e municípios revelam uma preocupação de envolver a população no processo de elaboração orçamentária. Isso ainda é pouco comparado à previsão ampla de participação estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas é muito mais do que o Governo Federal vinha fazendo até 2003.

As iniciativas federais de participação no planejamento e orçamento adotadas naquele ano diferem do orçamento participativo em muitos aspectos. Os municípios e estados que adotaram o orçamento participativo enfatizaram o debate sobre alocação de recursos públicos, em estruturas caracterizadas por uma mobilização inicial de base (às quais o cidadão tem acesso direto sem necessidade de intermediação), passando por outros colegiados mais agregados até produzir propostas para o orçamento anual. Por sua vez, o modelo federal enfatiza mais a função de planejamento, provocando uma participação mais indireta com o protagonismo de conselhos de representação mais agregada ou movimentos e organizações da sociedade civil, que trazem propostas direcionadas a prioridades para uma agenda quadrienal de desenvolvimento expressa no PPA.

Considerando o Fórum Interconselhos uma estratégia participativa de segundo nível, a representatividade se torna ainda mais complexa: os membros do fórum deviam atuar tanto como representantes das suas respectivas entidades quanto dos conselhos que os indicaram e, assim, de toda uma área de políticas públicas, frente às demais. Se isso fortalecia a articulação institucional do fórum com os conselhos e agregava valor aos debates transversais, tinha no seu reverso um maior risco de afastamento em relação à sociedade e aos cidadãos não organizados. A mobilização e a ampliação dos debates para um número maior de participantes era uma tarefa delegada aos conselhos e organizações

integrantes – instâncias de participação de primeiro nível – de forma autônoma e sem acompanhamento pelo Fórum Interconselhos.

Resta saber, portanto, o quanto da sociedade brasileira foi efetivamente envolvida pelas estratégias participativas adotadas pelo Poder Executivo federal.

Legalidade

Uma segunda ponderação diz respeito ao quadro normativo vigente. O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal não alterou a maneira como o plano plurianual era elaborado pelo Poder Executivo até 2003 e não incidiu sobre a elaboração das leis orçamentárias até 2012 – apesar da repetição de suas disposições nas LDOs de 2006 a 2012. Mesmo depois desses anos, as estratégias adotadas cumpriram apenas parcialmente a determinação legal.

Um exemplo dessa situação é o próprio decreto de gestão do PPA 2012-2015, base normativa para o monitoramento participativo aqui descrito. O inciso VII do seu art. 3º vinculava a participação à gestão do plano como um todo, o que inclui, segundo o art. 1º do mesmo decreto, as atividades de implementação, monitoramento, avaliação e revisão. Apesar da relevância das agendas transversais para o monitoramento, a implementação e a avaliação não foram objeto de participação e não contaram com a colaboração dos conselhos e entidades (ressalvados os casos em que conseguiram atuar junto aos órgãos setoriais). No caso da revisão, a estratégia participativa em funcionamento foi ignorada.

Também é bastante significativo o fato de a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2011, que organiza e disciplina o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, não fazer – até hoje – qualquer menção à participação popular.

Não se pode dizer que haja, portanto, uma participação popular institucionalizada na elaboração e gestão do planejamento e orçamento federal, e sim iniciativas que promovem alguns avanços, mas permanecem abaixo do que a própria legislação exige.

Metodologia

Uma terceira crítica diz respeito aos resultados das metodologias adotadas. Até pelo ineditismo das ações, nem tudo o que estava previsto para ocorrer foi verificado na realidade. No monitoramento do PPA, a adoção das agendas transversais exigia uma participação ativa dos conselhos na sua leitura e crítica. Não se tem notícia se houve a leitura dos relatórios, mas a crítica do seu conteúdo não retornou ao órgão central de planejamento.

No âmbito da participação no orçamento, uma realidade fiscal de restrição à expansão de despesas dificultou o atendimento às demandas da sociedade. Ainda assim, ao estabelecer um diálogo entre os órgãos setoriais e os atores não governamentais em torno de um conjunto definido de ações orçamentárias indicadas como relevantes, o processo participativo propiciou aos agentes públicos a oportunidade de explicitar medidas institucionais de natureza não orçamentária que vinham sendo adotadas, o que vai além dos limites do instrumento legal em debate e revela que há necessidade de pensar a participação também na gestão pública e na comunicação social.

Essas situações abrem espaço para pensar as metodologias adotadas como possibilidades de aprendizado institucional, desde que submetidas a uma adequada avaliação. De forma limitada, essa foi de alguma forma a pretensão deste texto.

Perspectivas

Alguns elementos razoavelmente precisos permitem avaliar que, por meio das diversas estratégias realizadas, a busca por democratização e inclusão de novos interlocutores nos debates sobre planejamento e orçamento alcançou resultados positivos. No caso das consultas públicas do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a maturidade do processo é revelada pela sua continuidade e periodicidade, com propostas sociais sendo apresentadas cada vez com mais qualidade técnica, como indicam os números crescentes de emendas incorporadas ao texto. No caso das

audiências públicas sobre o orçamento federal, o propósito de ampliação do diálogo sobre o tema está cumprido, mas a efetividade sobre a elaboração orçamentária em si ainda precisa ser mais bem demonstrada. Ainda assim, os dados de 2013 revelam que, mesmo com todas as restrições fiscais, as ações orçamentárias selecionadas pela sociedade apresentaram, em média, incrementos de valor em proporção superior àqueles exibidos pelas demais, o que pode indicar algum efeito indutivo que merece ser pesquisado.

Em relação à participação na elaboração e no monitoramento do plano plurianual, há elementos mais robustos para conduzir a uma avaliação positiva. A alta proporção de convergências verificadas entre demandas da sociedade e elementos incorporados ao projeto de lei, em 2011, indica que o planejamento governamental está razoavelmente permeável a esses novos atores. A própria continuidade do processo participativo, com o comparecimento e a adesão dos participantes, representou um caso bem sucedido de *trust-building*, dadas as críticas e rupturas que o antecederam. Por fim, a lógica que orientou a elaboração do PPA vigente, mais estratégico e com linguagem mais simples, tornou mais propícia a apropriação social do conteúdo do plano, cujas agendas transversais são um bom exemplo.

Nesse sentido, é importante lembrar que, no ano de 2013, a estratégia do Fórum Interconselhos foi submetida à avaliação internacional do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. O resultado foi a conquista, em 2014, do primeiro lugar no Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas na categoria de inovação em participação social. A distinção, considerada a mais importante do mundo em administração pública, confirma o reconhecimento do fórum como uma iniciativa inovadora de excelência na gestão pública e o habilita internacionalmente como uma prática bem-sucedida.

Os bons resultados, mais do que motivo de comemoração, servem como um chamado à responsabilidade para mostrar que a participação no PPA, na LDO e na LOA não é mais uma novidade, mas uma realidade, e seus desafios precisam ser enfrentados. Entre os principais desafios, a

integração efetiva entre os instrumentos de planejamento e orçamento aparece como o mais urgente. A existência de processos participativos distintos para cada um deles é um sintoma muito nítido de que não há uma articulação suficiente para que sejam tratados como expressões de um mesmo projeto de desenvolvimento nacional.

No lado da participação, a articulação dos canais e o fortalecimento da inclusão são tarefas a serem cumpridas. O Fórum Interconselhos trouxe uma mensagem forte de que não é possível criar novos espaços de participação que ignorem, substituam ou concorram com outros preexistentes, caso se pretenda ter deles algum apoio. A articulação que ele representou para os conselhos nacionais, no entanto, ainda não alcançou os vários outros canais governamentais mantidos para dialogar com a sociedade.

Sobre a inclusão, não se pode ainda considerar que essas estratégias tenham mobilizado a sociedade brasileira, mas um pequeno estrato dela. Os atores sociais que não integraram essas discussões até o momento devem ser agora o foco para o desenvolvimento de novas abordagens de diálogo, caso se pretenda que o produto desses debates tenha mais representatividade. O recorte territorial e comunitário das discussões é uma boa maneira de alcançar a coletividade de cidadãos, como ocorre no orçamento participativo, e sobre isso os estados e municípios têm muito a ensinar a um Governo Federal que ainda está devendo melhores resultados.

Para cumprir toda essa agenda de aperfeiçoamento, é necessário reconhecer que há alguns fatores que favorecem a continuidade das práticas de participação no planejamento e orçamento públicos. Um primeiro fator é a abrangência dessas funções estatais, que alcança todos os setores do governo e todas as suas políticas públicas, de forma totalizante. Assim, as discussões sobre planejamento e orçamento aparecem não apenas como uma das mais importantes arenas decisórias estatais, mas factualmente como a síntese de todas elas. Isso as torna o nó mais estratégico para incidência da sociedade, porque, por meio delas, consegue interferir em qualquer outra decisão pública que seja de seu interesse. Ao revés, os atores sociais que não se engajarem nessas

discussões correm o risco de perder a oportunidade de influenciar uma agenda de desenvolvimento nacional.

Outro fator de estímulo à continuidade dessas práticas é a existência de um quadro humano capaz de assumir a responsabilidade por elas, dentro dos órgãos envolvidos. As áreas de planejamento e orçamento foram historicamente habitadas por uma burocracia de elevada especialização técnica – uma tecnocracia –, que, no caso do Governo Federal, se manifestou na forma de carreiras de servidores públicos estáveis, com capacidade e eficiência aferidos não apenas em processos seletivos, mas em avaliações de desempenho periódicas. Não seria possível o desenho ou a implementação de nenhuma das estratégias aqui descritas se não fosse a atuação dessa burocracia técnica, em especial os analistas de planejamento e orçamento, no Ministério do Planejamento (MP), e os especialistas em políticas públicas e gestão governamental, na SG, além de outros. Foram os servidores desses órgãos que tornaram realidade os diálogos dos últimos anos e que os mantêm até hoje.

A abertura do Estado brasileiro à interação com os atores fora dele é também uma abertura para dentro. Uma das revelações mais ricas dos processos participativos é a percepção de que as pessoas que confiam neles e passam a frequentar os canais governamentais descobrem que não estão penetrando em espaços vazios, mas já ocupados por outros seres humanos que não têm a mesma experiência de vida, mas também possuem voz, opinião, valores – e as acolhem.

Não é de outra forma, senão por esse encontro de seres humanos, que o projeto de democracia se resolve.

Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (Orgs). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no Governo Federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Ipea, n.1, jul./dez. 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007*: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. Decreto de 1º de março de 2007. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. *Diário Oficial da União*, Seção 1, ano CXLIV, n. 42, p.2, 2 mar. 2007a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília: MP, 2007b. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil*: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação: PPA 2012-2015. Apresentação ao II Fórum Interconselhos. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/forumppa/materiais-de-apoio>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento – MTO*. Versão 2013. Brasília: MP, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015*: agendas transversais: monitoramento participativo: ano base 2012. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2013. (v.1 – sumário executivo; v. 2 – relatórios do SIOP)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2016-2019*: desenvolvimento, produtividade e inclusão social: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2015a. Disponível em: <<http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019*: devolutiva: relato dos grupos de trabalho. Brasília: SG, 2015b. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/715/Relatorio%20grupos%20de%20trabalho_interconselhos_julho2015.pdf?sequence=1 Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Portal da Legislação*. Página eletrônica. Brasília: Casa Civil, s/d. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

CARLOS, Euzeneia. *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória: Edufes, 2015.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). *Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND*. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2007.

DIAS, Nelson (org.). *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco, 2014.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC) et al. *Carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público*. 29 jun 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/carta-aberta-ao-governo-federal-e-ao-congresso-nacional-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no Governo Lula. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.29, n.71, set./dez. 2005.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo. *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Cadernos EIAPP. Brasília: Enap, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Texto para Discussão 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (REDEOP). *Pesquisas quantitativa e qualitativa da Rede Brasileira de OP*. Guarulhos, SP: Redeop, 2012. Disponível em: <http://www.redeopbrasil.com.br/index.php?option=com_rtitle&id=26%3Apesquisaqualiquanti&catid=16%3Apublicacoes&Itemid=30&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2016.

RODRIGUES, Fábio. Goela abaixo. *Página 22*, FGV-EAESP, n. 51, abr. 2011.

SINTOMER, Yves et al. *Aprendendo com o Sul: o orçamento participativo no mundo: um convite à cooperação global: estudo*. Versão portuguesa. Bonn, Alemanha: Engagement Global gGmbH, 2012 (Diálogo Global, 25).

O JOGO DO ORÇAMENTO

Otávio Ventura

A ironia mais trágica em torno do orçamento público talvez seja a prática quase universal de representá-lo como uma planilha. Complexo e assimétrico, regido por relações não lineares e lógicas não determinísticas, animado por uma teia de crenças e interesses ratificados em interações sociais, políticas, econômicas, jurídicas e técnicas, o mundo do orçamento público é muito diferente da planilha, que se resume em um bom recurso para tratar dados tabulares. A ironia reside precisamente na relação quase forçada que há entre eles.

E é uma ironia trágica. Primeiro, porque alguns partidários da planilha podem sentir desconfortos com a teimosia do orçamento público, que insiste em se comportar a partir de sua lógica particular, e vice-versa. Segundo, porque a planilha, que deveria ser apenas um método de representação, tende a prevalecer sobre o próprio objeto representado, na medida em que ela cumpre o papel de omitir os processos que resultam tanto na idealização e normatização das regras orçamentárias quanto na quantificação dos montantes anuais organizados por essas regras. E isso faz toda diferença.

É quase como se as emissoras de televisão informassem o resultado do futebol, mas nunca transmitissem a partida que produziu esse resultado. Afinal, o que realmente importa é o resultado. Ou será que não? Este trabalho parte do pressuposto de que é fundamental conhecer quem joga o jogo e compreender como ele é jogado, especialmente em um tipo de disputa em que quem escreve as regras são os próprios jogadores⁷⁶, não raramente durante⁷⁷ o próprio jogo, e às vezes até depois

⁷⁶ Muitas vezes o objeto em disputa é a própria definição das regras, a exemplo do que o Executivo faz quando define regras de classificação orçamentária ou do que o Legislativo faz quando autoriza certos tipos de remanejamento orçamentário, questões que serão abordadas mais adiante.

⁷⁷ Tome-se como exemplo os episódios em que o Congresso Nacional aprovou mudanças na meta fiscal durante os próprios exercícios de 2014, 2015 e 2016.

de encerrada⁷⁸ a partida. Eventualmente, nesse jogo, é possível identificar parceiros e rivais, jogadores expulsos e machucados, jogadores da liderança e retardatários. Mas, como as regras mudam, também mudam os objetivos. E tudo pode se inverter.

O argumento central aqui defendido será o de que a maneira como o jogo do orçamento é jogado vem mudando substancialmente e de forma muito rápida, de modo que a compreensão desse processo exige que novas e velhas questões sobre orçamento público sejam levantadas. Algumas delas podem ser derivadas da observação cuidadosa de partidas orçamentárias disputadas na esfera federal no período recente, das quais três são especialmente ilustrativas:

- I. **A introdução do plano orçamentário⁷⁹ em 2013** levanta questões importantes no âmbito da gestão orçamentária. Quão fragmentado é o orçamento brasileiro? O que causa essa fragmentação? Quais impactos podem ser atribuídos às inovações recentemente introduzidas na estrutura orçamentária? Como a fragmentação influencia a eficiência orçamentária das políticas públicas? E a transparência orçamentária? A fragmentação pode ser considerada como ponto de tensão entre transparência e eficiência orçamentária?
- II. **O surgimento do orçamento impositivo⁸⁰ em 2014** suscita questões relevantes sobre a relação entre os poderes e sobre a formação das coalizões partidárias. Qual era a lógica da

⁷⁸ Um exemplo é o episódio em que o Tribunal de Contas da União resolveu mudar, em 2015, a sua interpretação sobre a legalidade de determinados tipos de crédito orçamentário, com aplicação retroativa às contas de 2014.

⁷⁹ O plano orçamentário é uma forma de dar transparência ao orçamento sem, no entanto, aumentar a sua fragmentação. Isso se dá porque a associação de uma determinada despesa a um plano orçamentário cumpre a função de qualificar as informações sobre tal despesa, mas não acarreta nenhum enrijecimento formal a ela, diferentemente de classificações mais tradicionais como o programa, a ação ou o localizador.

⁸⁰ Ficou conhecido como orçamento impositivo o conjunto de regras introduzidas na Constituição Federal pela aprovação da PEC nº 358/2013. Essas regras garantem que emendas parlamentares tenham recursos liberados se certas condições técnicas forem atendidas e as protegem de contingenciamentos desproporcionais aos aplicados em despesas não oriundas de emendas.

liberação de recursos para emendas parlamentares? Como o orçamento impositivo afetou essa lógica? Como isso impacta a relação entre os poderes? Como isso afeta o espaço decisório do governo? Como esse novo arranjo ajuda a explicar fenômenos mais recentes?

III. A criminalização de decretos orçamentários no processo de impeachment⁸¹ de 2016 traz muitas questões sensíveis e de todas as naturezas. Do ponto de vista técnico, o que fez os burocratas do Tribunal de Contas da União (TCU) mudarem sua interpretação sobre os decretos de créditos suplementares e por que os burocratas do Executivo defendem outra visão? Sob a ótica do direito, qual é o impacto da interpretação do TCU para a segurança jurídica da gestão orçamentária e em que medida a nova posição encontra ressonância nos tribunais de contas estaduais? Sob a ótica política, como certos aspectos orçamentários rotineiros se tornaram politicamente relevantes para justificar o afastamento de um governo eleito? E sob a ótica econômica, como a possibilidade de adoção de políticas anticíclicas é afetada pela interpretação orçamentária defendida pela acusação?

São alguns poucos exemplos, há muito mais a ser perguntado. O objetivo central aqui é começar a levantar algumas dessas questões a fim de organizar uma agenda de pesquisa que contribua para aumentar a compreensão sobre o que vem acontecendo no jogo do orçamento público. É esse espírito exploratório que faz com que este seja um trabalho de muitas perguntas e de poucas respostas.

Ainda assim, as perguntas ajudam a deixar claro que, para enfrentar o desafio de captar toda a complexidade do mundo orçamentário, é preciso abordá-lo de modo suficientemente abrangente. Essa abordagem deve ser capaz de relacionar elementos nem sempre explícitos, tais como

⁸¹ Aqui se refere às peças acusatórias do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff iniciado em 2015 e desenvolvido em 2016, que reivindicaram que a edição de certos decretos orçamentários poderia ser considerada como crime de responsabilidade.

os principais grupos de jogadores, o conjunto de crenças e interesses de cada um, a disputa pelas regras menos estáveis do jogo, os valores oficializados nas regras mais estáveis e as possibilidades que se abrem ou se fecham sobre como pensar orçamento público a partir desses valores.

Se décadas atrás o dilema estava em como definir os contornos de uma abordagem teórica para o orçamento público⁸², hoje o debate talvez esteja mais centrado em como articular dezenas⁸³ de teorias emergentes. Por exemplo, muitos cientistas políticos ligados à corrente neoinstitucionalista⁸⁴ talvez sugerissem abordar o orçamento público enquanto instituição⁸⁵ que media o comportamento de atores individuais e organizacionais. Alguns sociólogos argumentariam que uma aproximação possível seria o desenvolvimento de uma sociologia política⁸⁶ do orçamento. Juristas talvez defendessem o campo do direito financeiro e orçamentário⁸⁷. Economistas poderiam focar em temas como arrecadação, alocação e endividamento ao enfatizar a dimensão fiscal do orçamento⁸⁸. Estudiosos da administração pública talvez sugerissem enquadramentos teóricos como os modelos de planejamento⁸⁹ ou de governança⁹⁰.

Todas essas opções (além de muitas outras) parecem ser interessantes, e é muito provável que uma associação complementar entre elas talvez seja a forma mais produtiva de estudar um objeto tão multifacetado quanto o orçamento. Este trabalho partirá de conceitos inerentes a algumas dessas teorias para propor uma abordagem que o encare como um emaranhado de relações de poder entre jogadores e regras do jogo.

⁸² Ver Lewis (1952).

⁸³ Ver Khan e Hildreth (2002) e Bartle (2001).

⁸⁴ Ver Hall e Taylor (1996).

⁸⁵ Como os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2002), de Costa (2011) e de Rocha (2014).

⁸⁶ Como o estudo de Abreu (2014), nos moldes teóricos de Lascoumes e Le Galès (2012).

⁸⁷ Como nas colunas jurídicas sistematizadas em Conti (2016).

⁸⁸ Como os estudos de Gobetti e Orair (2016), Almeida e Gobetti (2016) e Cunha et al (2016).

⁸⁹ Como os trabalhos de Cardoso Jr. e Matos (2011), de Cardoso Jr. e Garcia (2015), de Neiva (2011) e de Ribeiro (2011).

⁹⁰ Como na abordagem da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015) e dos trabalhos de Melo (2011) e de Barcelos (2012).

A próxima seção pretende esclarecer os pressupostos básicos dessa abordagem⁹¹. Em seguida, outra seção é dedicada a problematizar questões políticas, econômicas, jurídicas e técnicas sobre o jogo do orçamento. Por fim, o trabalho é encerrado com alguns esboços de possibilidades para se avançar no estudo do orçamento.

Jogadores e regras do jogo

Quando um brasileiro visita um hospital público, ele vê o prédio, o corredor, a maca, o equipamento, a seringa, a radiografia e o remédio. O que ele não vê é dotação, emenda, suplementação, contingenciamento. Nem plano, meta, indicador, programa ou ação. Não vê custeio, investimento, repasse, licitação ou convênio. E muito menos despesa corrente, de capital, obrigatória ou discricionária. O jogo do orçamento funciona a partir de uma gramática própria. Um vocabulário extenso dominado por um seleto conjunto de jogadores em que cada termo funciona simultaneamente como regra do jogo e como objeto de disputa permanente.

O nosso visitante também vê muita gente no hospital. Vê trabalhador na segurança, na recepção, na limpeza, no refeitório e na manutenção, além do doente, do enfermeiro e do médico. Mas não vê quem elabora, altera, audita ou julga o orçamento do hospital. Não vê o dirigente que distribui limite orçamentário. Nem vê analista, coordenador, gerente ou diretor de órgão de orçamento. Não vê o parlamentar⁹² que emenda o orçamento, nem o assessor que escreve a emenda ou o auditor que fiscaliza as contas. É que os jogadores desse jogo habitam escritórios e gabinetes muito distantes desse hospital fictício, ou de qualquer hospital do mundo real. Praticamente invisíveis ao cidadão comum, eles seguem as regras do jogo ao mesmo tempo em que disputam novas interpretações sobre elas.

⁹¹ É importante advertir desde já que, apesar do vocabulário utilizado, a abordagem aqui proposta pouco ou nada se assemelha à Teoria dos Jogos.

⁹² Talvez esse jogador específico o nosso visitante veja.

A relação entre todos esses elementos suscita perguntas a partir de dois pontos de vista indissociáveis. Um primeiro conjunto de questões trata de **como as regras do jogo influenciam os jogadores**, desde uma lógica mecânica relacionada ao mero seguimento de regras, até uma reprodução mais complexa associada ao papel das regras na formação de crenças, interesses, quadros cognitivos e visões de mundo dos jogadores. O outro conjunto de questões trata de **como os jogadores influenciam as regras do jogo**, desde adaptações e reinterpretações mais discretas até rearranjos institucionais de grande porte.

Essa forma de organizar o raciocínio é inspirada em teóricos como Anthony Giddens e Pierre Bourdieu. Giddens (2000) defende que o conceito sociológico de estrutura deve ser pensado como dual, já que ela influencia os comportamentos ao mesmo tempo em que é permanentemente constituída e modificada por eles. Em sua teoria da prática, Bourdieu (1983) afirmava que estruturas e comportamentos se atualizam mutuamente em um duplo processo de **interiorização da exterioridade** e de **exteriorização da interioridade**.

A **interiorização da exterioridade** diz respeito a **como as regras do jogo influenciam os jogadores**. Nessa ótica, o comportamento dos jogadores seria algo explicável a partir das regras do jogo, cujo exame seria, portanto, o centro da análise. De início, é importante esclarecer que a expressão **regras do jogo** está sendo empregada aqui como o conjunto de elementos formais e informais associados ao mundo orçamentário, tais como os termos técnicos, as categorias orçamentárias, os jargões usuais, as práticas recorrentes, as normas jurídicas, os códigos de conduta, os instrumentos legais e os processos institucionais.

Começemos então a engatinhar por esse tortuoso caminho. Em primeiro lugar, é possível que regras orçamentárias sejam ideologicamente⁹³ neutras? É sabido que o senso comum costuma

⁹³ Apesar de esse significante ser praticamente um tabu, optou-se aqui por utilizá-lo em detrimento de alternativas como *axiologia* ou *carga valorativa*. O significado de *ideologia* é empregado aqui da forma mais ampla possível, envolvendo desde preferências (ou negações) políticas, partidárias e técnicas, passando por interpretações particulares sobre o mundo social até as escolhas mais pessoais na vida cotidiana.

atribuir neutralidade aos instrumentos técnicos. Contudo, pensadores como Slavoj Žižek e Michel Foucault certamente negariam essa possibilidade. Žižek (1996) argumenta que toda forma de representar o mundo é ideológica, de modo que a negação ideológica seria apenas mais uma ideologia. Se Žižek (1996) estiver certo, regras orçamentárias não podem ser ideologicamente neutras. Como investigar, então, os aspectos ideológicos embutidos nessas regras?

Os trabalhos de Foucault (2007, 2011) podem ser boas inspirações para isso. Suas arqueologias⁹⁴ buscam resgatar a trajetória histórica pela qual é formado um determinado saber. Já as suas genealogias⁹⁵ procuram revelar a dinâmica discursiva que seleciona quais saberes devem ou não ser legitimados como oficiais. Esses dois olhares combinados resultam na noção foucaultiana de poder, o poder-saber, que, por ser invisível a olho nu, teria mais eficácia que poderes associados a algum autoritarismo mais centralizado. No domínio do jogo do orçamento, estudos dessa natureza podem contribuir para a compreensão de aspectos relevantes, como os processos históricos pelos quais certos saberes (e não outros) foram adquirindo prestígio na ordem do discurso técnico, ou os contornos do poder-saber produzido a partir da materialização desses saberes (e não de outros) em regras orçamentárias.

Tomemos como exemplo o resultado fiscal e toda a repercussão simbólica que ele carrega. O que explica a preferência pela adoção da métrica “resultado primário” como prática quase universal de comunicar o resultado fiscal no Brasil? Como a omissão da despesa com juros da dívida no resultado primário ajuda a explicar essa preferência? O que significa classificar salário de professor ou aquisição de vacina como despesa corrente com impacto no resultado primário? Quem são os destinatários das despesas omitidas no resultado primário? E das incluídas? O que mudaria na dimensão simbólica se educação e saúde fossem despesas omitidas no resultado primário e o serviço da dívida fosse incluído? Enfim, que tipo de poder-saber é produzido por essas

⁹⁴ Ver Foucault (2007), por exemplo.

⁹⁵ Ver Foucault (2011), por exemplo.

práticas? Qual é a influência dele na formação de um imaginário popular positivo ou negativo em relação a essas despesas? E na formação do imaginário específico dos jogadores?

A noção de *habitus* em Bourdieu (1983) é particularmente útil para pensar sobre essa última pergunta. Para Bourdieu (1983), a incorporação de valores, normas e princípios sociais por agentes de um mesmo campo conformaria entre eles um *habitus* comum que funcionaria como um quadro orientador da ação. Sendo o *habitus* produto das relações sociais entre esses agentes, a sua ratificação tende a assegurar a reprodução dos mesmos valores que animaram as relações que o produziram. Os agentes estariam então submetidos a uma espécie de dominação simbólica que, embora não funcione como um algoritmo que os transforme em robôs, acaba definindo contornos relativamente claros de predisposições e inclinações socialmente adequadas entre esses agentes.

Aqueles que jogam o jogo do orçamento certamente compartilham muitas características, como a seleção por concurso, a prestação de homenagens aos mesmos saberes e o pertencimento a faixas salariais semelhantes, no caso dos técnicos, ou como a filiação partidária e a experiência militante, no caso dos políticos. Entretanto, é importante ter em mente que, por atuarem no jogo em posições diferentes, muitos desses jogadores possivelmente conformam *habitus* também diferentes. Quais seriam, por exemplo, os elementos que caracterizam o *habitus* dos técnicos que trabalham no órgão central de orçamento e quais seriam os desdobramentos práticos desse *habitus* para cada resultado do jogo? E dos técnicos que trabalham nas setoriais de orçamento? E dos dirigentes? E dos parlamentares? E dos técnicos legislativos? E dos auditores de contas?

Esse é um dos pontos de vista. Há ainda a ótica da **exteriorização da interioridade**, mais ligada a questões sobre **como os jogadores influenciam as regras**, uma perspectiva que coloca os jogadores e seus comportamentos no centro da análise.

Jogadores políticos desempenham um papel importante nesse jogo. A linha teórica de Pereira e Mueller (2002) explica o comportamento desses jogadores como uma espécie de barganha entre um Executivo sempre carente por apoio parlamentar e um Legislativo formado por congressistas ávidos por direcionar recursos aos seus redutos eleitorais para ganhar mais visibilidade e mais votos. Nessa ótica, haveria uma correlação considerável entre taxa de liberação de recursos para emendas individuais e a taxa de apoio parlamentar. Além disso, haveria certa desvirtuação do orçamento causada pelos parlamentares, que o deslocariam de uma lógica mais programática e nacional para uma lógica mais fragmentada e regional.

Figueiredo e Limongi (2002) discordam dessa linha explicativa e argumentam que o sistema político brasileiro não oferece as condições institucionais para funcionar dessa maneira. Em primeiro lugar, o sistema de lista aberta faz com que deputados possam deixar de ser reeleitos mesmo que obtenham mais votos, ou que possam ser reeleitos mesmo que recebam menos votos, o que significa que a variável quantidade de votos não é exclusiva na equação que define a reeleição desses jogadores. Além disso, as normas congressuais tendem a privilegiar a atuação conjunta de parlamentares, por meio de emendas de bancada, o que limita em alguma medida a capacidade de agir individualmente sobre o orçamento. Essas duas características institucionais do modelo brasileiro ofereceriam incentivos para que os deputados atuassem de forma mais integrada aos seus partidos, disputando destaque em suas candidaturas regionais e protagonismo em emendas de bancada, ainda que continuem a disputar votos individuais junto aos seus eleitores.

Essas distinções teóricas são importantes para o jogo do orçamento, já que a primeira linha explicativa considera como jogador o congressista individual, enquanto a segunda considera como jogador um determinado agrupamento de congressistas, seja por critérios partidários ou de bancada.

Há ainda os jogadores burocratas. Um fato curioso é que, embora pareça mais natural em agentes de natureza política, a capacidade de

agir com viés ideológico vem sendo cada vez mais evidenciada por estudos sobre aqueles que definem a si mesmos como técnicos.

Tragtenberg (2006) examinou o modo de pensar e agir de burocracias situadas em universos tão distintos quanto o Antigo Egito, a China Imperial, a América Pré-Colombiana e o Estado contemporâneo que vivenciamos hoje. Nesse último caso, Tragtenberg (2006) caracterizou a burocracia como expressão da técnica e da dominação, associando elementos como a racionalidade instrumental como condição necessária para legitimar um tipo específico de comportamento burocrático que ele chamou de messianismo administrativo⁹⁶.

Entendida enquanto disputa por uma espécie de supremacia técnica suficientemente legítima para definir aquilo que deve ser oficializado como interesse público, a ideia de messianismo administrativo aparece em estudos sobre burocratas das forças armadas (D'ARAÚJO *et al.*, 2014), da área econômica (GOUVÊA, 1994) e da área de planejamento (MORETTI, 2012), além de ensaios recentes⁹⁷ sobre a atuação de burocratas da justiça.

Há ainda as perspectivas mais tradicionais, que incluem a visão weberiana do burocrata como mero seguidor de regras, classificada por Lotta, Pires e Oliveira (2014) como perspectiva estrutural, além da visão economicista do burocrata como maximizador de interesses pessoais, classificada pelos mesmos autores como perspectiva de ação individual.

Outra perspectiva seria a do ativismo institucional, segundo a qual burocratas não se comportariam como seguidores mecânicos de regras, nem como maximizadores de interesses pessoais, mas como

⁹⁶ Esse conceito de Tragtenberg (2006) foi inspirado na teoria administrativa de Taylor, que, por optar pela não consideração de elementos sociais como as lutas de classe e, consequentemente, dos conflitos de interesse inerentes a essas lutas, acabava por ver no empresário a capacidade de satisfazer simultaneamente os interesses da sociedade e o interesse individual do consumidor. Analogamente, o servidor público seria aquele capaz de defender ao mesmo tempo o interesse público e o interesse particular de qualquer cidadão.

⁹⁷ Ver Araújo (2015), Fornazieri (2016) e Vicenzi (2016).

ativistas orientados por ideários específicos, como verificado no estudo conduzido por Abers (2015) sobre burocratas ambientalistas.

É claro que a possibilidade de concretização de qualquer uma dessas perspectivas depende em grande medida do grau de autonomia conquistado pelos burocratas, conforme demonstrado pelas pesquisas de Pires (2009) e de Lotta e Oliveira (2015). No âmbito da burocracia ligada ao jogo do orçamento, estudos recentes vêm apontando altos graus de autonomia. Cavalcante, Camões e Knop (2015) mostraram que burocratas de órgãos centrais do Executivo federal percebem como alta a sua autonomia profissional e como baixa a influência partidária na ocupação de cargos de confiança. Os estudos organizados por Lopez (2015) vão ainda mais longe e usam dados empíricos para comprovar que nomeações motivadas exclusivamente por proximidades partidárias vêm ocupando um espaço pequeno em relação ao volume total de cargos, mesmo quando considerados somente os cargos mais altos.

Entretanto, é preciso atentar para o fato de que mais autonomia não significa necessariamente menos influência do *habitus*. Talvez seja o contrário. Se há situações em que um burocrata é relativamente livre pra escolher onde depositar suas energias, como explicar as suas escolhas? Como um promotor de justiça escolhe o que investigar? Como um fiscal de contas escolhe onde fazer inspeções? Como um analista do Executivo escolhe quais notas técnicas serão elaboradas com mais profundidade e quais serão padronizadas? Em que medida essas escolhas explicam a própria legitimidade para ser autônomo? Em que medida a adoção de outras escolhas impacta essa legitimidade?

É precisamente nesse ponto analítico que a **exteriorização da interioridade** dialoga com a **interiorização da exterioridade**. Isso é a dualidade da estrutura. E esse posicionamento teórico sobre a relação entre autonomia dos agentes (jogadores) e contexto ao qual estão submetidos (regras do jogo) exige que certos tipos de questionamentos sejam feitos.

Se um burocrata é um mero seguidor de regras (formais ou informais), quais são os elementos que explicam os percursos pelos

quais ele reconhece essas regras, e não outras, e pelos quais ele as interpreta de uma forma específica, e não de outra? Por outro lado, se um burocrata é um maximizador de interesses pessoais, quais são os processos pelos quais ele adota e internaliza determinados interesses como seus, e não outros? Que fatores explicam a formação da visão particular de mundo a qual burocratas messiânicos tentam oficializar como interesse público? Como é formada a agenda de burocratas ativistas?

Enfim, há muito a ser perguntado sobre a influência dos jogadores no jogo do orçamento, sejam eles políticos em busca do cumprimento de suas agendas individuais ou partidárias, sejam eles burocratas messiânicos, ativistas, maximizadores de interesses, seguidores de regras, ou uma combinação disso tudo. Por exemplo, em cada uma das grandes partidas orçamentárias disputadas no período recente, qual das perspectivas teóricas sobre jogadores políticos parece explicar melhor o comportamento deles? E qual foi o papel dos jogadores burocratas nessas partidas? Qual das perspectivas de burocracia discutidas aqui descreve melhor a atuação dos técnicos do órgão central de orçamento? E dos técnicos que trabalham nas setoriais de orçamento? E dos técnicos legislativos? E dos auditores de contas? Como esses comportamentos ajudam a explicar os resultados das partidas?

Por fim, os pressupostos iniciais da abordagem aqui proposta estão resumidos no Quadro 1. Nessa abordagem, o estudo de um determinado fenômeno orçamentário corresponderia à caracterização profunda de regras e jogadores juntamente com a análise das relações ocorridas entre eles no decorrer do processo que produziu o fenômeno que se quer estudar.

Quadro 1 – O jogo do orçamento: pressupostos, base teórica e exemplos

	Regras do jogo	Jogadores
Pressupostos	Cada regra do jogo traria embutida em si uma visão de mundo particular e não neutra cuja essência poderia ser revelada pelo rastreamento do processo histórico pelo qual os jogadores a teriam formalizado como regra.	Cada jogador pertenceria a certo grupo cujos membros compartilhariam inclinações e predisposições para interpretar, seguir e disputar as regras do jogo de um jeito específico.
Base teórica	<ul style="list-style-type: none"> • Noção de ideologia em Zizek (1996) • Noção de poder em Foucault (2007, 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Noção de habitus em Bourdieu (1983) • Teorias sobre burocratas e políticos
Alguns exemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Executivo distribui limites orçamentários • Legislativo aprova mudança de meta fiscal • Todos devem usar o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) • Certos remanejamentos podem ser feitos por decreto • O orçamento deve ser elaborado usando tais classificações • Tais despesas são obrigatórias 	<ul style="list-style-type: none"> • Burocratas do Executivo • Burocratas do Legislativo • Auditores de contas • Secretários • Ministros • Congressistas

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Este quadro não tem pretensão de ser qualquer coisa próxima a um modelo de análise de fenômenos orçamentários, limitando-se a ser apenas um resumo dos argumentos desenvolvidos nesta seção.

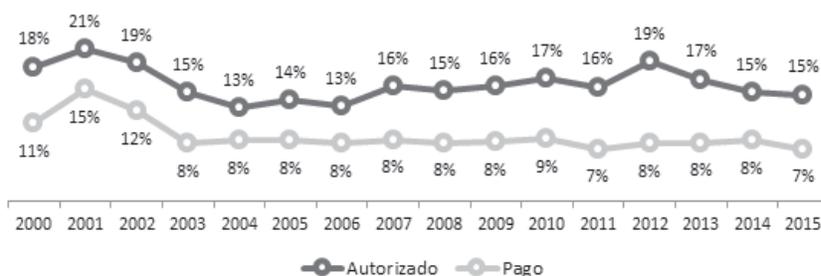
O jogo sendo jogado

O termo **presidencialismo de coalizão** foi cunhado por Abranches (1988) para caracterizar o sistema político brasileiro, o qual apresentaria a peculiaridade de produzir coalizões não só partir de lógicas partidárias, mas especialmente fundadas em poderes políticos estabelecidos regionalmente. Em sentido contrário, Limongi (2006) argumenta que não há elementos empíricos suficientes para sustentar que o sistema político brasileiro opere de forma tão diferente das democracias ditas mais avançadas a ponto de demandar um termo especial que o diferencie delas. Para além dessas tensões teóricas, o fato é que as duas correntes são convergentes em uma reivindicação específica: o modelo brasileiro concentraria significativos poderes orçamentários nas mãos do chefe do Executivo.

Essa reivindicação é geralmente fundada em regras que garantem à Presidência da República a iniciativa privativa tanto para propor a programação de despesas (por meio das leis orçamentárias) quanto para selecionar aquelas que terão prioridade de execução (por meio dos decretos de contingenciamento). No primeiro caso, ainda restaria ao Legislativo alguma possibilidade de influência por meio das emendas parlamentares, mesmo que as regras para isso sejam relativamente limitadas⁹⁸. Já no segundo caso, haveria muito pouco a ser feito pelo Legislativo. Entretanto, é importante lembrar que essa aparente supremacia do Executivo sobre o Legislativo no jogo do orçamento se dá sobre uma parcela pequena das despesas, conforme demonstrado no Gráfico 1.

⁹⁸ Segundo Figueiredo e Limongi (2002, p. 313), “dispositivos constitucionais e legais garantem a primazia do Executivo, preservando sua proposta orçamentária, e normas congressuais neutralizam a participação parlamentar individual”.

Gráfico 1 – Espaço de escolhas no orçamento: despesas discricionárias como percentual do total das despesas primárias



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. Acesso em julho/2016.

Obs.: Para o cálculo do total das despesas primárias de cada exercício, foram considerados os seguintes identificadores de resultado primário: 1 – despesa primária obrigatória; 2 – despesa primária discricionária; 3 – despesa primária discricionária (PAC); e 6 – despesa primária discricionária (emendas). Já para o cálculo das despesas discricionárias, foram considerados apenas os identificadores: 2 – despesa primária discricionária; 3 – despesa primária discricionária (PAC); e 6 – despesa primária discricionária (emendas).

Nos últimos anos, os ditos amplos poderes orçamentários do Executivo foram exercidos, em termos financeiros, sobre menos de 10% das despesas primárias pagas. Isso quer dizer que mais de 90% das despesas primárias efetivamente pagas pela União a cada ano são de natureza obrigatória. E essa obrigatoriedade deriva, naturalmente, de força de lei, o que indica que também há poderes orçamentários consideráveis nas mãos do Legislativo. Como explicar, então, a regularidade desse placar de “9 x 1” nas sucessivas partidas sobre poder de decisão na alocação orçamentária nos últimos anos?

Uma hipótese é a de que esse “9 x 1” corresponderia a um empate em termos de capital político. Os mais de 90% de recursos alocados de forma obrigatória derivariam de normas cuja alteração traria elevados custos políticos ao Legislativo, já que muitas dessas normas correspondem a conquistas históricas do povo brasileiro, como a universalização da saúde, o seguro-desemprego e a previdência. Por outro lado, os menos de 10% de recursos alocados de forma discricionária pelo Executivo seriam mais voláteis, derivados de decisões que podem ser tomadas, renovadas ou revogadas a cada ano

a um custo político bem mais baixo. A diferença do custo político para exercer o poder orçamentário de cada lado seria explicada em termos da flexibilidade das normas sob cada alçada, o que faria com que esse “9 x 1” representasse, portanto, um equilíbrio entre Executivo e Legislativo.

Ou talvez as despesas obrigatórias já sejam consideradas pelos dois Poderes como “jogo jogado”, de modo que a disputa cotidiana entre eles se concentraria mais em torno de onde alocar as receitas que sobram. É interessante notar que, em todos os anos representados no Gráfico 1, há uma diferença nada desprezível entre o montante autorizado pelo Legislativo para que o Executivo gaste discricionariamente e o valor efetivamente gasto. Isso acontece porque as receitas para fazer frente a essas despesas vêm sendo arrecadadas na proporção da metade do valor formalmente estimado no orçamento. Qual é a lógica por trás desse fenômeno? E quais são as suas implicações?

Explicações mais ligadas à ideia de orçamento como instrumento de planejamento e controle tendem a considerar que, quanto mais as programações de receitas e despesas se distanciam dos valores efetivamente realizados, mais o orçamento estaria distante do seu papel. Os partidários dessa lógica costumam chamar esse fenômeno de irrealismo fiscal, e alguns chegam a sustentar que essa prática faz do orçamento uma peça de ficção⁹⁹.

Por outro lado, explicações mais ligadas à ideia de orçamento como instrumento de pactuação política entre Executivo e Legislativo tendem a considerar que essa **superestimativa** de receitas seria um artifício anualmente proposto pelo Executivo e chancelado pelo Legislativo que teria como finalidade a ampliação do espaço de escolhas para os gastos discricionários ao longo do ano, de modo que os decretos de programação financeira seriam o orçamento real¹⁰⁰.

O primeiro tipo de explicação vê o fenômeno enquanto disfunção. Já o outro tipo o vê como regra do jogo. Estudos mais aprofundados

⁹⁹ Ver Conti (2015).

¹⁰⁰ Ver Figueiredo e Limongi (2002).

poderiam ajudar a compreender melhor essas tensões. Perspectivas comparadas tanto no âmbito subnacional quanto internacional permitiriam saber em que medida esses aspectos encontram identidade ou diferença em outros contextos orçamentários.

Há alguns fatores que complicam ainda mais a análise. O pagamento de restos a pagar, por exemplo, possivelmente exerce alguma influência. Empenhos realizados em exercícios anteriores acabam por disputar receitas com as dotações do orçamento corrente, quase como se houvesse mais de uma dimensão orçamentária (orçamento do exercício atual e restos a pagar) a ser administrada a partir de apenas uma dimensão financeira (receitas do exercício).

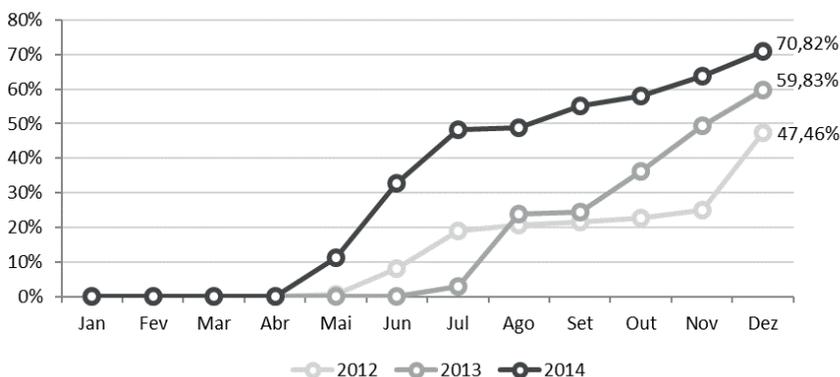
Além disso, não se pode desprezar certa ambiguidade nos próprios conceitos de despesas obrigatórias e discricionárias. No caso da saúde, por exemplo, há normas que regulam mínimos obrigatórios a serem gastos, mas sem especificar exatamente como e onde gastar, o que traz alguma flexibilidade de escolhas. Já no caso da segurança pública, a alimentação de detentos alojados em presídios federais é uma despesa que necessariamente precisa ser executada (por razões mais que óbvias), mesmo que seja classificada como discricionária. Parece haver alguma **discricionariedade dentro das despesas obrigatórias**, bem como alguma **obrigatoriedade dentro das despesas discricionárias**. Embora pareçam paradoxais à primeira vista, essas especificidades revelam que há muito mais elementos no debate sobre despesas obrigatórias e discricionárias que o simples enrijecimento do gasto. Estudos que explorassem essas questões poderiam ajudar a esclarecer os sentidos das regras que influenciam na autonomia do Executivo para escolher onde gastar recursos.

E como o Executivo negocia essa autonomia no caso a caso? A relação entre **apoio parlamentar** e **liberação de recursos para emendas** parece ter sido impactada pela recente introdução no Brasil de um

conjunto de regras que ficou conhecido como orçamento impositivo¹⁰¹. Essas regras garantem que emendas parlamentares sejam executadas, bastando serem tecnicamente viáveis, e limitam o seu contingenciamento à mesma proporção aplicada às despesas de interesse do Executivo.

O Gráfico 2 mostra que o novo arranjo já produziu resultados na liberação de recursos para emendas parlamentares. O percentual de recursos disponibilizados para empenho em relação ao total autorizado para emendas individuais saltou de 47,46% para 70,82% entre 2012 e 2014, primeiro ano de vigência do orçamento impositivo. Além disso, os recursos foram liberados mais cedo no ano de 2014.

Gráfico 2 – Execução de emendas individuais: empenho acumulado em relação ao total autorizado para emendas individuais

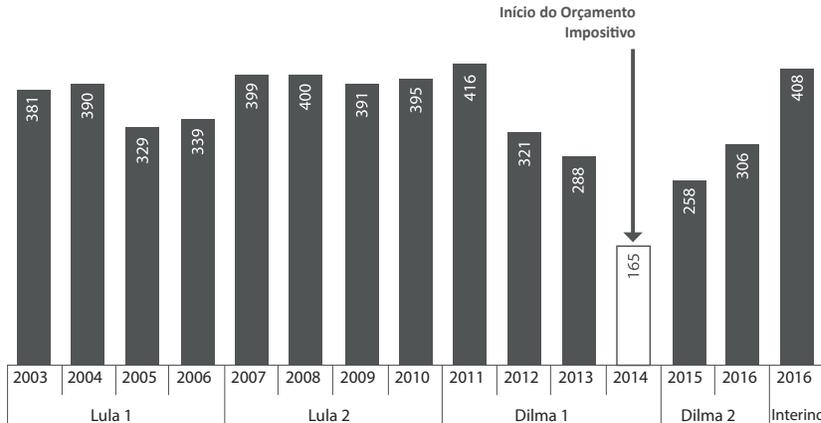


Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015).

O novo arranjo parece ter representado mais garantias aos congressistas de que conseguirão transferir recursos federais para as suas bases. Por outro lado, o orçamento impositivo pode ter retirado do Executivo um importante instrumento para negociar apoio parlamentar. Embora as implicações disso ainda não sejam claras, o Gráfico 3 oferece alguns elementos para pensar sobre isso.

¹⁰¹ Essas regras apareceram pela primeira vez na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relativa ao exercício de 2014 (Lei nº 12.919/2013). Em 2015, as regras foram elevadas a *status* constitucional pela Emenda Constitucional nº 86.

Gráfico 3 – Apoio parlamentar: quantidade de deputados que votaram a favor do governo em pelo menos 75% das vezes



Fonte: Elaboração própria a partir do Basômetro do Estadão. Acesso em julho/2016.

O estabelecimento de uma relação direta de causa e consequência exige uma análise mais profunda que leve em consideração elementos como os movimentos de junho de 2013 e o caráter eleitoral do ano de 2014. Entretanto, não deixa de ser perturbador o fato de que o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo seja o mesmo em que se obteve o menor apoio parlamentar em uma série de 14 anos. Como explicar esse fenômeno?

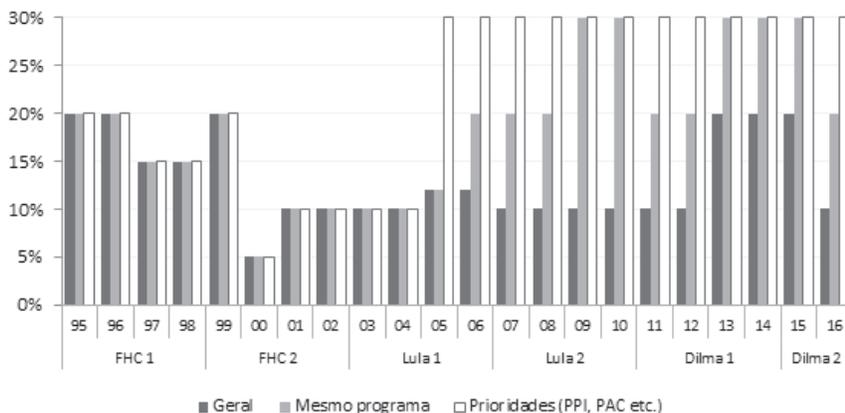
Aqui cabe uma pergunta clássica do tipo “quem nasceu primeiro, o ovo ou a galinha?”. O orçamento impositivo produziu o baixo apoio parlamentar ou o baixo apoio parlamentar produziu o orçamento impositivo? A queda do apoio parlamentar entre 2013 e 2014 é muito expressiva, o que corrobora a primeira hipótese. Entretanto, é possível observar, no Gráfico 3, que já há esboço de queda desde 2012, o que corrobora a segunda hipótese.

Além disso, já em 2015 o movimento de queda de apoio parlamentar é parcialmente revertido. Como explicar isso? Foi a posse da nova legislatura? Ou foi o nascimento de uma nova lógica de negociação por apoio parlamentar, que operaria por bases diferentes dos extintos acordos por execução de emendas? Compreender melhor essas questões ajudaria a explicar a gênese do orçamento impositivo,

a dinâmica da nova relação entre Executivo e Legislativo e talvez até a crise política que produziu o afastamento de uma governante eleita.

E se há tanta disputa por regras sobre como programar e como executar o orçamento, é natural que regras sobre como alterá-lo também sejam constantemente disputadas. O remanejamento unilateral pelo Executivo por anulação de despesas é um dos recursos mais corriqueiros para se alterar o orçamento. O Gráfico 4 ilustra a evolução dessas regras ao longo dos últimos anos.

Gráfico 4 – Evolução das regras gerais de alteração orçamentária: limite para remanejamento por anulação de outras despesas (% do subtítulo)



Fonte: Elaboração própria a partir da lei orçamentária anual de cada ano.

Na segunda metade da década de 1990, as regras gerais eram relativamente uniformes e flexíveis. O governo podia remanejar unilateralmente entre 15 e 20% do valor de cada subtítulo¹⁰², não havendo tratamento diferenciado para casos especiais. Essa uniformidade continua no início da década de 2000, mas nesse período ela aparece acompanhada de uma queda expressiva na flexibilidade, quando o governo passou a ter entre 5 e 10% de margem para remanejar valores dentro de um subtítulo. A partir de 2005, a

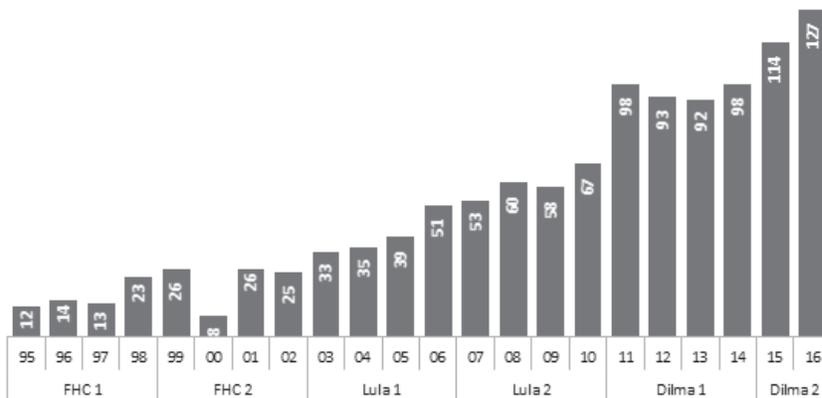
¹⁰² Também conhecida como localizador, o subtítulo é a menor unidade de gasto detalhada pelas leis orçamentárias anuais brasileiras.

uniformidade deixa de ser a regra e a flexibilidade volta a aparecer em casos especiais, como remanejamento dentro de um mesmo programa ou entre prioridades.

Como explicar o comportamento dessas regras? O que explica o mínimo de 5% de limite de remanejamento observado no ano 2000? Boa vontade do Executivo com o discurso de austeridade vigente na época ou simples imposição do Legislativo? E os máximos de 2013, 2014 e 2015? Como explicar que anos de tão baixo apoio parlamentar (ver Gráfico 3) tenham produzido regras de remanejamento tão flexíveis?

Se a regra geral diz muito sobre alguma coisa, as exceções também dizem. Todos os anos a lei do orçamento traz uma série de detalhamentos, particularidades e casos especiais para alteração orçamentária. A evolução da quantidade desses dispositivos a cada ano está ilustrada no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Superdetalhamento das regras de alteração orçamentária: quantidade de incisos ou alíneas na LOA sobre alteração orçamentária



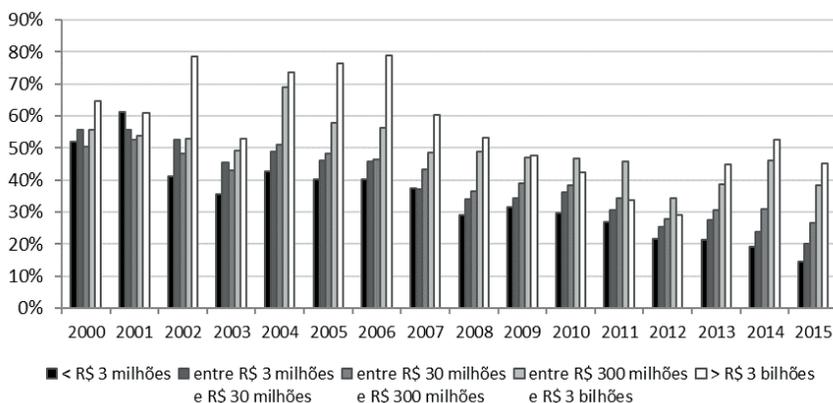
Fonte: Elaboração própria a partir da lei orçamentária anual de cada ano.

As regras de alteração, que já eram enxutas, atingem em 2000 o mínimo da série. A partir daí, novos itens vão surgindo a cada ano e hoje já há mais de uma centena de detalhes sobre como o orçamento

pode ser alterado. Como explicar esse **superdetalhamento** de regras de alteração? Em que medida isso produz ambiguidades interpretativas entre jogadores em diferentes posições? Quantas dessas regras representam restrições impostas pelo Legislativo ao Executivo? Quantas delas oferecem mais flexibilidade para casos especiais? Afinal de contas, esse **superdetalhamento** ajuda ou atrapalha a execução orçamentária?

Outro fator geralmente associado à eficiência da execução orçamentária é o grau de fragmentação do orçamento. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2014) argumenta que uma fragmentação muito elevada pode significar menos eficiência, por representar menos flexibilidade na alocação de recursos, e menos transparência, por representar detalhamento técnico excessivo. O Gráfico 6 mostra a relação entre diferentes faixas de dotação orçamentária (quanto menor, mais fragmentada) e a execução financeira das despesas discricionárias no orçamento brasileiro.

Gráfico 6 – Execução financeira por faixa de dotação: pagamento médio de despesas discricionárias por faixa de dotação autorizada



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siop. Acesso em julho/2016.

Obs.: As dotações orçamentárias foram atualizadas pelo IGP-M para preços de janeiro de 2016. Foram consideradas discricionárias as despesas marcadas com os identificadores: 2 – despesa primária discricionária; 3 – despesa primária discricionária (PAC); e 6 – despesa primária discricionária (emendas).

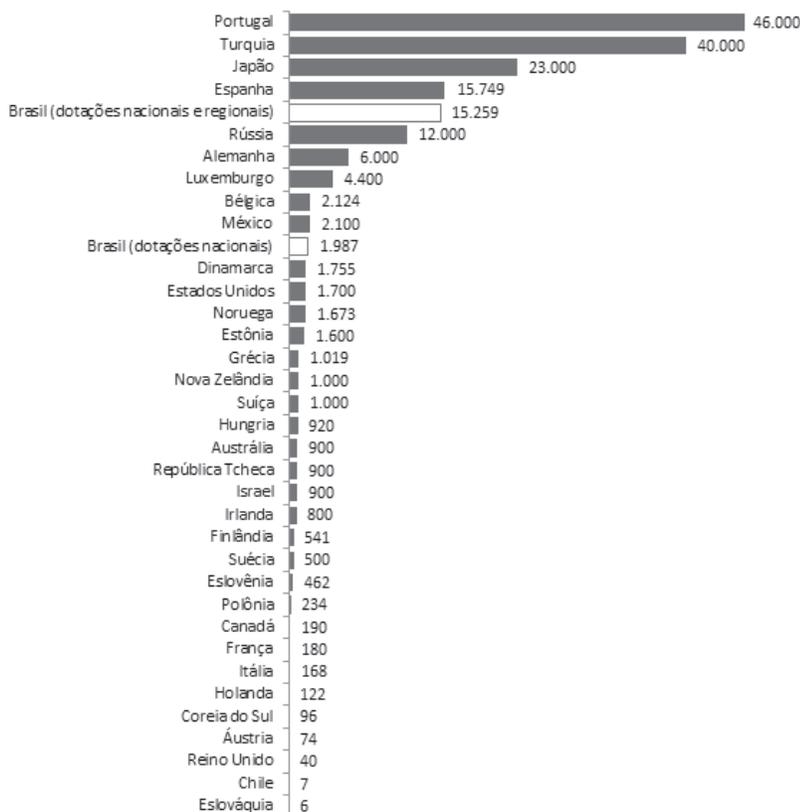
Mesmo que existam outros fatores além da fragmentação, é difícil ignorar a regularidade com que são executadas em maior grau aquelas despesas alocadas em faixas menos fragmentadas. Se a fragmentação parece ser tão relevante para a eficiência orçamentária, é importante levantar questões sobre o quanto o orçamento brasileiro é fragmentado e sobre quais regras e jogadores causam essa fragmentação.

A OCDE (2014) mede a fragmentação dos orçamentos dos países pelo número de unidades mínimas de gasto¹⁰³ detalhadas na lei orçamentária. No orçamento brasileiro, essa categoria corresponderia ao localizador da ação, também chamado de subtítulo, já que é até esse nível de detalhe que o orçamento lista as despesas e é a partir dele que as regras mais gerais de remanejamento operam.

Entretanto, apenas 12,5% das despesas autorizadas no orçamento de 2016 estão associadas a localizadores não nacionais. Isso significa que uma fatia de 87,5% do orçamento autorizado para 2016 pode ter a sua fragmentação medida pela ação orçamentária, uma classificação mais agregada e que pode, portanto, ser usada como aproximador para medir a fragmentação de grande parte do orçamento brasileiro. O Gráfico 7 mostra a posição relativa do Brasil em relação a países da OCDE quando se considera todas as dotações (localizadores nacionais e regionais) e quando se considera apenas as dotações nacionais (localizadores nacionais).

¹⁰³ Unidade mínima de gasto é o que a OCDE (2014) chama de *line-item*.

Gráfico 7 – Fragmentação orçamentária no mundo: quantidade de unidades mínimas de gasto no orçamento de países da OCDE



Fonte: OCDE (2014), adaptado.

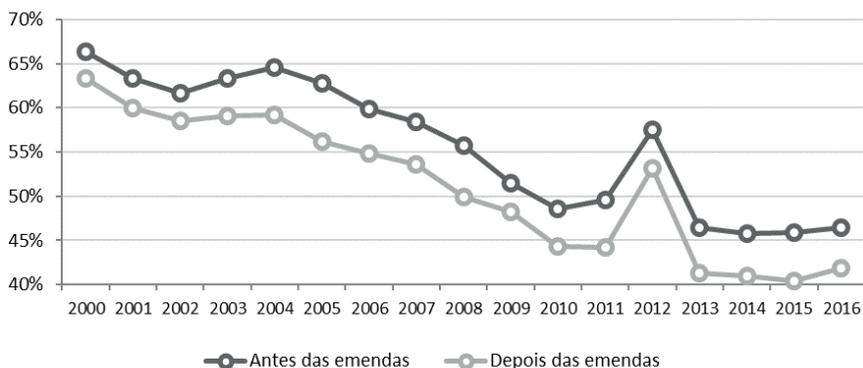
Obs.: Os dados do Brasil são de 2016 e os dados dos outros países são de 2012. A quantidade de unidades mínimas de gasto do orçamento brasileiro equivale à quantidade de ações orçamentárias para o caso das dotações nacionais (1.987 itens) e ao localizador da ação para o caso das dotações nacionais e regionais (15.259 itens).

Ao ser considerado em sua integralidade, o orçamento brasileiro é um dos mais fragmentados do mundo. Entretanto, ao se considerar apenas as dotações nacionais, o nosso orçamento já se equipara ao de países como México e Estados Unidos, mas ainda nos deixa longe de países como Canadá, França e Itália. A organização federativa parece ser uma importante regra do jogo para a fragmentação. Rússia, Alemanha, México, Estados Unidos e

Brasil têm em comum a organização federativa e o orçamento fragmentado em milhares de unidades mínimas de gasto. Estudos mais aprofundados poderiam esclarecer essa relação.

E os jogadores? Como eles atuam sobre a fragmentação orçamentária? Uma hipótese defendida por Pereira e Mueller (2002) seria a de que os congressistas com suas emendas regionais seriam os responsáveis por tornar o orçamento brasileiro tão fragmentado. Entretanto, o Gráfico 8 sugere que o orçamento é historicamente mais fragmentado antes das emendas parlamentares.

Gráfico 8 – Impacto das emendas na fragmentação orçamentária I: percentual de ações orçamentárias com dotação menor que R\$ 3 milhões¹⁰⁴



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. Acesso em julho/2016.

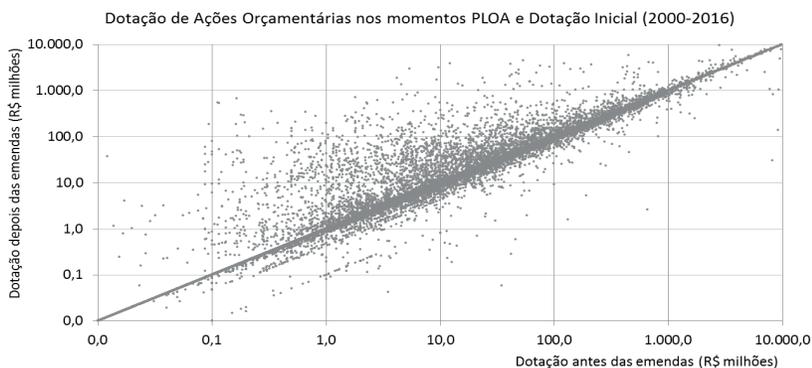
Obs.: Os valores das dotações orçamentárias foram atualizados para janeiro de 2016 pelo IGP-M. As dotações antes das emendas correspondem aos valores constantes no projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Executivo ao Legislativo. As dotações depois das emendas correspondem aos valores constantes na lei no momento da sanção.

Na mesma direção, o Gráfico 9 mostra que a dotação da maioria das ações orçamentárias foi movida para cima pelas emendas parlamentares, muitas vezes com aumentos da ordem de 10 ou 100 vezes. Esse gráfico

¹⁰⁴ O corte de R\$ 3 milhões foi utilizado nesta e em outras análises deste trabalho para facilitar comparações e aproximações com estudos internacionais, que geralmente adotam valores próximos a US\$ 1 milhão para seus cortes.

pode ser entendido como o resultado da atuação parlamentar em relação à fragmentação orçamentária, revelando que a resultante das emendas ao longo dos anos é composta por mais ações com dotações aumentadas e menos ações com dotações diminuídas, o que sugere que os congressistas parecem não aumentar a fragmentação do orçamento.

Gráfico 9 – Impacto das emendas na fragmentação orçamentária II : dotações de ações orçamentárias antes e depois das emendas parlamentares no período 2000-2016



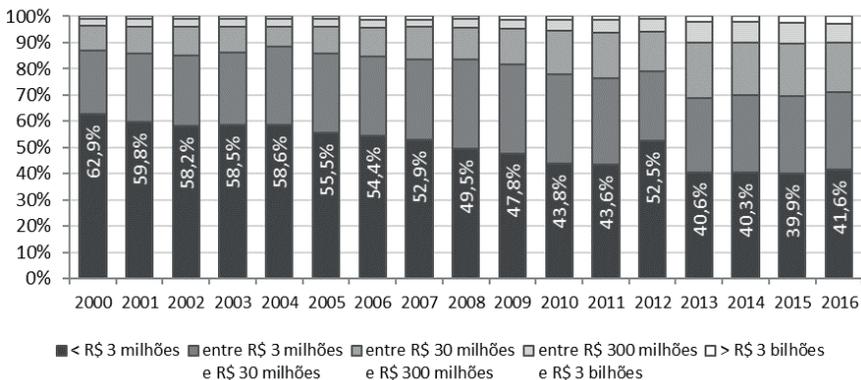
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. Acesso em julho/2016.

Obs.: Os valores das dotações orçamentárias foram atualizados para janeiro de 2016 pelo IGP-M. As dotações antes das emendas correspondem aos valores constantes no projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Executivo ao Legislativo. As dotações depois das emendas correspondem aos valores constantes na lei no momento da sanção.

Se as evidências parecem afastar a hipótese de que os congressistas seriam os grandes responsáveis pela fragmentação do orçamento, resta então o Executivo. Mas quem, no Executivo? Seriam os dirigentes dos Ministérios? Seriam os chefes das setoriais de orçamento? Seriam os burocratas do órgão central do orçamento? Seriam os gestores dos programas de governo? E por que eles fariam isso? Seria uma lógica inercial? Ou haveria crenças de que fragmentar significa proteger a despesa? Se há essas crenças, elas correspondem à realidade? Estudos orientados por perguntas desse tipo poderiam ajudar a compreender as causas e as implicações da fragmentação orçamentária brasileira.

Contudo, é importante reconhecer que o Brasil tem avançado na redução da fragmentação orçamentária. Isso pode ser observado por pelo menos duas perspectivas diferentes. A primeira delas corresponde a um movimento longo que vem acontecendo desde a criação da ação orçamentária em 2000 e que vem representando uma considerável diminuição da alocação orçamentária em ações com valor muito baixo, conforme ilustrado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Fragmentação interna do orçamento federal: percentual de ações orçamentárias em cada faixa de dotação inicial

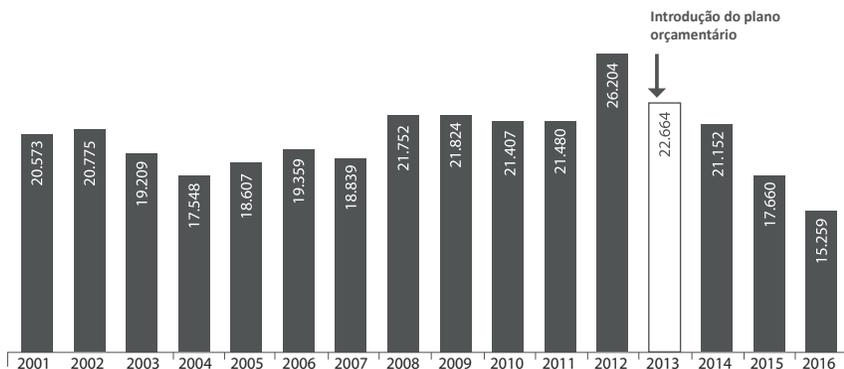


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. Acesso em julho/2016.

Obs.: Os valores das dotações orçamentárias foram atualizados para janeiro de 2016 pelo IGP-M.

A outra perspectiva corresponde à observação dos efeitos da introdução do plano orçamentário a partir do orçamento de 2013, que vem permitindo uma diminuição expressiva na quantidade de unidades mínimas de gasto no orçamento brasileiro, conforme ilustrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Evolução da fragmentação orçamentária no Brasil: quantidade de unidades mínimas de gasto no orçamento federal

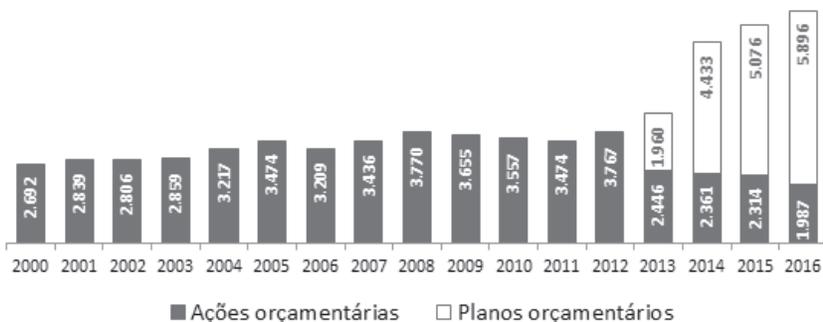


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil. Acesso em julho/2016.

Obs.: Foi considerada como unidade mínima de gasto o localizador da ação, categoria também conhecida como subtítulo.

É significativo que essas mudanças venham ocorrendo de forma concomitante com um aumento expressivo na transparência do orçamento brasileiro. O Gráfico 12 mostra que nunca houve tantas unidades para se acompanhar a execução do orçamento.

Gráfico 12 – Transparência orçamentária: evolução da quantidade de unidades de acompanhamento orçamentário



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siop e Siga Brasil. Acesso em julho/2016.

De forma análoga, o Gráfico 13 mostra que nunca houve tanta regionalização de gasto no orçamento brasileiro como há hoje.

Gráfico 13 – Regionalização do gasto: percentual de despesas autorizadas associado a localizadores regionais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil. Acesso em julho/2016.

Obs.: Foram considerados localizadores regionais todos aqueles cujo nome não indicasse abrangência nacional.

Isso fortalece a reivindicação da OCDE (2014) de que nem sempre mais detalhamento ou fragmentação do orçamento implica em mais transparência orçamentária, condição fundamental para que o gasto público esteja sujeito ao controle social, jurídico e político.

Outro aspecto fundamental para que esses controles sejam exercidos é a segurança jurídica das práticas orçamentárias. O processo de *impeachment* de 2016 é muito ilustrativo nesse sentido. A peça acusatória e os pareceres dos relatores da Câmara e do Senado¹⁰⁵ argumentam que certos decretos orçamentários assinados por Dilma Rousseff em 2015 representaram ameaça à meta fiscal daquele ano, e que, por isso, ela deveria ser removida do cargo para o qual foi eleita.

Essa acusação é baseada em uma interpretação recente feita por um grupo específico de jogadores, os técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU):

Assim, a abertura de crédito suplementar por decreto relativa a despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias, decorrentes de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, diante do cenário de comprometimento da meta, é uma medida incompatível com a obtenção da meta de resultado primário [...] (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016, p. 62).

¹⁰⁵ Os documentos estão disponíveis em <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?13&codcol=2016>>.

Segundo esses jogadores, o simples ato de editar decretos que aumentem dotações orçamentárias significa ameaça ilegal à meta fiscal, mesmo que os decretos de contingenciamento limitem a quantidade de recursos que possa ser efetivamente gasta nesses limites.

Em sentido contrário, técnicos da carreira de orçamento do Poder Executivo discordam dos técnicos do TCU e argumentam que os decretos foram feitos dentro da legalidade.

O processo de elaboração dos créditos suplementares ao orçamento da União de 2015 seguiu o rito técnico específico no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal que foi obedecido pelos servidores da carreira, atestando a legalidade dos referidos atos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2016).

O que explica o fato de dois grupos de jogadores que em tese compartilham os mesmos saberes tomarem posições tão diferentes sobre uma questão aparentemente técnica? O que isso representa para cada um dos grupos? Se os técnicos do Executivo estiverem certos, por que a sua opinião não é levada a sério no processo de *impeachment*? Se os técnicos do controle estiverem certos, por que os técnicos do Executivo discordam deles? Quais são as implicações dessas discordâncias aparentemente técnicas para a segurança jurídica das práticas orçamentárias? Independentemente disso, como uma questão orçamentária corriqueira adquiriu relevância política suficiente para justificar o afastamento de um governo eleito?

Além da controvérsia sobre a possibilidade de que decretos meramente orçamentários ameacem uma meta que não é orçamentária, mas sim fiscal, também não está claro o enquadramento jurídico da ameaça à meta fiscal. O que significa ameaçar a meta fiscal? A legislação¹⁰⁶ prevê que, se a meta fiscal de 2015 tivesse sido efetivamente descumprida, estaria configurada infração administrativa punível com multa. Essa é uma sanção consideravelmente menos grave que aquela trazida por crime de

¹⁰⁶ Lei nº 10.028/2000, art. 5º.

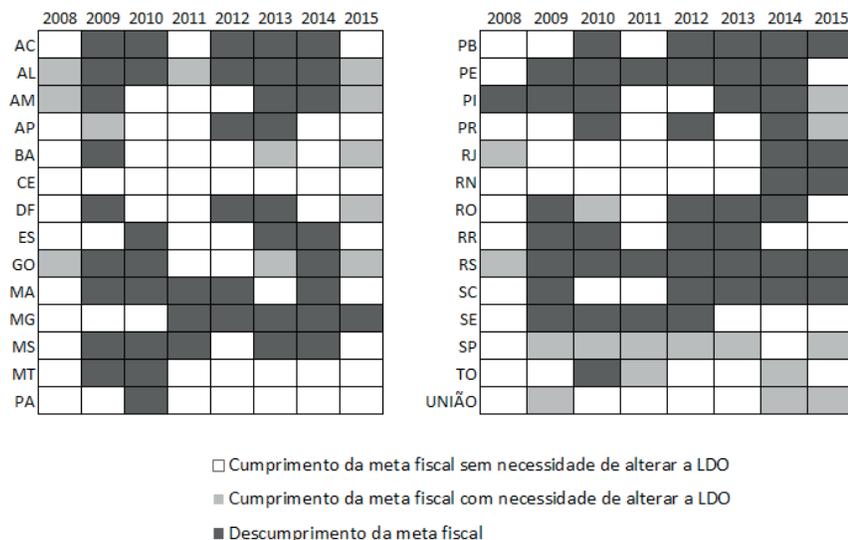
responsabilidade, que é o tipo penal reivindicado pela acusação como enquadramento não para o descumprimento, mas para a mera ameaça ao descumprimento da meta. Se o descumprimento é apenas infração administrativa, como pode ser crime de responsabilidade a mera ameaça ao descumprimento?

A complexidade dessas questões aumenta quando os entes subnacionais entram na análise. Se na esfera federal um governo eleito pode ser afastado por atos que supostamente teriam ameaçado a meta fiscal sem, no entanto, causarem o seu descumprimento, na esfera estadual o próprio descumprimento parece ser tratado com naturalidade.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE – MG), ao julgar as contas de 2014 daquele estado, verificou que o governo não havia cumprido a meta fiscal. A reação do tribunal se limitou à emissão da seguinte recomendação: “Promover uma ação mais efetiva no sentido de alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015, p. 64).

Esse é apenas um exemplo. Uma observação mais geral permite constatar que o descumprimento de metas fiscais acontece com grande regularidade nos governos estaduais. O Gráfico 14 mostra que, além da União, apenas dois estados cumpriram a meta fiscal em todos os anos no período entre 2008 e 2015.

Gráfico 14 – Desempenho fiscal: cumprimento da meta de resultado primário pelos estados e pela União



Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais publicados na *internet* pelo Governo Federal e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados na *internet* pelos governos subnacionais, ambos os casos por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estudos comparativos que mapeassem as diferenças de tratamento que as legislações subnacionais dão ao tema, bem como a posição dos tribunais de contas brasileiros sobre essas questões poderiam contribuir para clarificar as distorções e apontar possibilidades de solução.

Por fim, há ainda a discussão da política macroeconômica, que tem o orçamento como um dos seus principais instrumentos. Que impactos a interpretação restritiva do TCU traria para a gestão econômica dos estados e da União? E em que medida essas interpretações esbarram na liberdade que um governo tem para adotar a política econômica que entender adequada? Se políticas fiscais associadas a certas correntes teóricas do campo econômico forem proibidas ou até criminalizadas¹⁰⁷, correntes rivais podem se tornar as únicas opções juridicamente possíveis. Estamos diante de processos históricos que resultarão na materialização de

¹⁰⁷ Ver Estadão (2016).

valores específicos em regras que no futuro serão consideradas naturais e neutras?

Considerações finais

Discricionariedade orçamentária, apoio parlamentar, execução de emendas, fragmentação interna, superdetalhamento de regras, eficiência alocativa, transparência, desempenho fiscal, julgamento de contas, conflitos entre burocracias, insegurança jurídica, criminalização de políticas fiscais, afastamento presidencial por razões orçamentárias. Todos esses temas guardam relação com o mundo do orçamento e foram tangenciados neste trabalho por terem tido sua dinâmica alterada no período recente sem que seus impactos e implicações estejam suficientemente claros.

Ainda que de forma exploratória, dois argumentos centrais foram defendidos aqui. O primeiro deles é o de que o mundo orçamentário vem mudando substancialmente e de forma muito rápida. O segundo é o de que a compreensão de um espectro tão amplo de mudanças parece exigir que se aborde o orçamento de forma suficientemente abrangente. Para isso, foi proposta aqui uma abordagem que encare o orçamento como um emaranhado de relações de poder entre jogadores e regras do jogo.

A base teórica dessa abordagem parte da noção de ideologia de Zizek (1996) e da noção de poder-saber de Foucault (2007, 2011) para definir as regras do jogo como espaços de oficialização de valores não neutros. A noção de *habitus* de Bourdieu (1983) é empregada para caracterizar os agentes como jogadores que, ao ocuparem determinadas posições no jogo, compartilham entre os mesmos ocupantes um conjunto de inclinações e predisposições para interpretar, seguir e disputar as regras do jogo de um jeito particular. Teorias mais específicas sobre o comportamento de políticos e burocratas complementariam a noção de *habitus* ao permitir o aprofundamento da compreensão dessas inclinações e predisposições.

Estudos mais profundos poderiam focar em rastrear o processo histórico que produziu determinadas regras do jogo com a finalidade de revelar os valores nelas oficializados. Outro tipo de pesquisa poderia enfatizar a caracterização do *habitus* de um determinado grupo de jogadores com a intenção de entender como esses comportamentos influenciam no jogo do orçamento. Estudos mais abrangentes poderiam relacionar essas duas linhas ao tentar explicar como se dá a relação entre jogadores e regras do jogo durante determinado fenômeno orçamentário.

Enfim, para além da discussão de posicionamentos epistemológicos, espera-se ter despertado no leitor o interesse pelo orçamento e estimular a criação de novas agendas de pesquisa que persigam o desafio de compreender o tema não apenas sob um ou outro ponto de vista, mas em toda a sua complexidade. Afinal de contas, parecem ser muito sérias as consequências no mundo político e social causadas pela falta de compreensão sobre os fenômenos aqui tangenciados de forma exploratória.

Referências

- ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 143-173.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABREU, Cilair Rodrigues. *Orçamento público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura*. Brasília: UnB, 2014. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- ALMEIDA, Vinícius Lima de; GOBETTI, Sérgio Wulff. *Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- ARAÚJO, Motta. *A tragédia do messianismo moralista*. 2015. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/noticia/a-tragedia-do-messianismo-moralista-por-motta-araujo>>. Acesso em: 08 de jul. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (ASSECOR). *Nota da Carreira de Planejamento e Orçamento sobre os créditos suplementares e sobre o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal*. 2016. Disponível em: <<http://www.assecor.org.br/index.php/noticias/noticias-assecor/nota-da-assecor-sindical-sobre-creditos-suplementares-e-lida-na-comissao-do-impeachment/>>. Acesso em: 26 de jul. 2016.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64*. Brasília: UnB, 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

BARTLE, John R. *Evolving theories of public budgeting*. Nova York: Elsevier, 2001.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p. 60-81.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Boletim de Emendas Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

CARDOSO JR, José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento. In: CARDOSO JR., J. C; CUNHA, A. S. *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR, José Celso; MATOS, Franco de. Elementos para a organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do Governo Federal em 2009. In: CARDOSO JR., J. C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; KNOP, Márcia. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 57-90.

CONTI, José Maurício. *Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção*. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>>. Acesso em: 25 de jul. 2016.

CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016.

COSTA, Eduardo Augusto de Abreu. *Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros*. Brasília: UnB, 2011. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

CUNHA, George Henrique et al. *Um estudo sobre o endividamento público no Brasil e implicações*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

D'ARAÚJO, M. C; SOARES, G. A. D; CASTRO, C. *Visões do golpe: 12 depoimentos de oficiais que articularam o golpe militar de 1964*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

ESTADÃO. *Para Barbosa, criminalização da política fiscal levou a impeachment sem base*. 2016. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-barbosa-criminalizacao-da-politica-fiscal-levou-a-impeachment-sem-base,10000057781>>. Acesso em: 26 de jul. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FORNAZIERI, Aldo. *A Lava Jato e a rebelião do procuradorismo*. 2016. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/noticia/a-lava-jato-e-a-rebeliao-do-procuradorismo-por-aldo-fornazieri>>. Acesso em: 08 de jul. 2016.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 2011.

- GIDDENS, Anthony. *Dualidade da estrutura, agência e estrutura*. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2000.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. *Political science and the three new institutionalisms*. Political Studies, 1996.
- KHAN, Aman ; HILDRETH, Bartley. *Budget theory in the public sector*. Westport: Greenwood Publishing Group, 2002.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LEWIS, Verne B. Toward a theory of budgeting. *Public Administration Review*, v. 12, n. 1, p. 42-54, Winter 1952.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão e processo decisório. *Novos Estudos*, v. 76, 2006.
- LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.
- LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 115-140.
- LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez 2014.
- MELO, Euler Albergaria. *Governança orçamentária: uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento Federal*. Brasília: UnB, 2011. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- MORETTI, Bruno. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Brasília: UnB, 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- NEIVA, Vinícius Mendonça. *Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento: o caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes*. Brasília: UnB, 2011. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OCDE Publishing, 2014.
- _____. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. OCDE Publishing, 2015.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009.
- RIBEIRO, Henrique Cintra. *Integração entre planejamento estratégico e orçamento: um*

estudo de caso no Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: UnB, 2011. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. Instituições e interesses na dinâmica legislativa do processo orçamentário brasileiro. Brasília: UnB, 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). *Balanço Geral do Estado n. 951454*. 2015. Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/946020>>. Acesso em: 26 de jul. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório preliminar sobre as contas do Governo da República – Exercício de 2015*. Brasília: TCU, 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006.

VICENZI, Celso. *O risco de uma justiça partidarizada e messiânica*. 2016. Disponível em: <<http://celsovicenzi.com.br/2016/03/o-risco-de-uma-justica-partidarizada-e-messianica/>>. Acesso em: 08 de jul. 2016.

ZIZEK, Slavoj. O espectro da ideologia. In: ZIZEK, Slavoj (Org.). *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

Esta publicação é a primeira obra da série de três livros sobre planejamento e orçamento a serem publicados pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor).

Nela são apresentados tópicos para discussão sobre planejamento e orçamento no Brasil a partir da escala nacional. Tomando como referência inicial artigos publicados na Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), o livro traz trabalhos que abordam a evolução do planejamento governamental no Brasil e o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal à luz dos marcos normativos vigentes no país, destacando as interfaces entre os poderes da República e a sociedade.

A expectativa é que o livro fomente novas inquietações e reflexões aos agentes públicos e sociedade civil que trabalham ou têm interesse na área de planejamento e orçamento, de modo a gerar avanços nos debates e providências voltadas para o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos e atividades de planejamento e orçamento.

ISBN 978-85-256-0079-0



9 788525 600790