

# **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.<sup>1</sup>

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 Planejamento<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 regional<sup>3</sup>; 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:<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> “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 (Cepa<sup>5</sup>) 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).

---

<sup>5</sup> 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 1960<sup>6</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 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;<sup>8</sup>
- 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

---

<sup>8</sup> 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 Lidor, 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).