



**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOSÉ FLÁVIO ALBERNAZ MUNDIM

BRASÍLIA – DF

2020

APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: José Flávio Albernaz Mundim

Orientador: Prof. Dr. Fernando Filgueiras

Brasília-DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

M9654a Mundim, José Flávio Albernaz
Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal
/ José Flávio Albernaz Mundim --. Brasília, 2020.
135 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração
Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras.

1. Planejamento Estratégico. 2. Administração Pública Federal. 3.
Aperfeiçoamento. 4. Desenvolvimento. 5. Governança. 6.
Administração Estratégica. I. Filgueiras, Fernando de Barros orient. II.
Título.

CDU 35:005.51

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

JOSÉ FLÁVIO ALBERNAZ MUNDIM

**APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 24 de junho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. FERNANDO FILGUEIRAS, Orientador – ENAP

Prof. Dr. JOSÉ CELSO CARDOSO JR. – ENAP

Prof. Dr. JACKSON DE TONI – ABDI

BRASÍLIA
2020

DEDICATÓRIA

À minha esposa, Flávia, que me inspira e incentiva, e que me apoiou incondicionalmente durante minhas intermináveis horas recluso ao escritório.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, sempre.

Ao meu orientador, Fernando Filgueiras, por acreditar neste projeto.

Aos colegas do mestrado, pelas ricas discussões dentro e fora de sala de aula.

Aos professores do mestrado, pelos ensinamentos e provocações.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e riqueza de informações.

Aos amigos Luiz Tostes, Lua Selene, Bruno Caligaris e Poliana Corrêa por viabilizarem o contato com entrevistados.

Ao Márcio Gimene e demais colegas da SAE, pelas conversas sobre ideias discutidas neste trabalho, e os quais eximo de qualquer responsabilidade sobre eventuais impropriedades aqui cometidas.

“Se o homem, um governo ou uma instituição renuncia a conduzir e deixa-se conduzir, desiste de dominar e é arrastado pelos fatos, abdica então da principal liberdade humana, que é tentar decidir por nós e para nós onde queremos chegar e como lutar para alcançar nossos objetivos. O planejamento é assim uma ferramenta das lutas permanentes que o homem trava desde o início da humanidade para conquistar graus crescentes de liberdade”.

CARLOS MATUS (1993, p. 15)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro	18
Figura 2 – Triângulo de governo	23
Figura 3 – Processo MTEF Simplificado	36
Figura 4 – CdG do segundo mandato de Dilma Roussef	53
Figura 5 – CdG do Governo Bolsonaro.....	54
Figura 6 – Modelo integrado do planejamento estratégico federal	63
Figura 7 – Atores do Planejamento Estratégico Federal	81
Figura 8 – Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 1	118
Figura 9 – Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 2	120
Figura 10 – Gestão estratégica do governo federal	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise	58
Quadro 2 – Projeto de governo	82
Quadro 3 – Governabilidade	102
Quadro 4 – Capacidade de governo	112
Quadro 5 – Resumo das disjuntivas do planejamento estratégico federal	114

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar o planejamento estratégico federal com vistas ao seu aperfeiçoamento. Procedeu-se a uma revisão da literatura especializada para se obter um quadro geral dos principais problemas apontados pelos autores da área, sobretudo no período pós Constituição de 1988. Entre esses problemas, foi ressaltada a inversão da lógica planejamento/orçamento-programa/dispêndio financeiro, que colocou gradativamente o planejamento a reboque da política fiscal. Apresentou-se um panorama do cenário internacional no que concerne à retomada dos planos nacionais de desenvolvimento a partir da primeira década deste século. O Triângulo de Governo, de Carlos Matus, foi utilizado para a construção das categorias de análise. A pergunta orientadora da pesquisa – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? – foi desdobrada em perguntas sobre as três variáveis do Triângulo de Governo: Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo. Foi utilizada a abordagem funcional do Núcleo de Governo sob os enfoques *de jure* e *de facto* para se identificarem os atores, estruturas, arranjos e instrumentos, de forma a responder as perguntas de cada categoria de análise. A pesquisa documental foi complementada com entrevistas e com a própria experiência profissional do autor. Os problemas encontrados – denominados “disjuntivas” – foram classificados em três níveis: micro, meso e macroinstitucionais. Este trabalho tratou sobretudo de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucionais. As microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, e com outras funções do Núcleo de Governo. As macroinstitucionais foram apenas tangenciadas neste trabalho, sobretudo para indicarem os seus limites. As disjuntivas mais relevantes dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, ausência de integração das instâncias decisórias, falhas de comunicação entre funções do Núcleo de Governo e indefinição do processo de gestão estratégica. As recomendações abrangem propostas de parcerias entre os atores, criação de instâncias decisórias para integrar estruturas do Núcleo de Governo e proposta de um modelo integrado de gestão estratégica para o governo federal.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Núcleo de governo. Disjuntivas.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the federal strategic planning with a view to its improvement. A review of the specialized literature was carried out to obtain a general picture of the main problems pointed out by the authors of the area, especially in the post-1988 Constitution period. Among these problems, the inversion of the planning / program-budget / financial expenditure logic was highlighted, which gradually piggybacked planning on fiscal policy. An overview of the international scenario was presented regarding the resumption of national development plans from the first decade of this century. The Government Triangle, by Carlos Matus, was used to construct the analysis categories. The guiding question of the research - how to reframe the federal strategic planning in order to make it capable of implementing a development project for the country? - was divided into questions about the three variables of the Government Triangle: Government Project, Governability and Government Capacity. The functional approach of the center of government was used under the *de jure* and *de facto* focus to identify the actors, structures, arrangements and instruments, in order to answer the questions of each category of analysis. The documentary research was complemented with interviews and the author's own professional experience. The problems encountered - called "disjunctive" - were classified into three levels: micro, meso and macro-institutional. This work dealt mainly with disjunctives at the micro and mesoinstitutional levels. Microinstitutionals are internal to the role of strategic planning; the mesoinstitutional ones involve the planning relationships with other functions of the planning and management cycle, and with other functions of the center of government. The macroinstitutionals were only touched on in this work, especially to indicate its limits. The most relevant disjunctives relate to gaps in cooperation between the actors, lack of convergence between *de jure* and *de facto* competences that inhibit the optimization of the capacities of existing structures, lack of integration of decision-making bodies, communication failures between the functions of the center of government and lack of definition of the strategic management process. The recommendations cover proposals for partnerships between the actors, creation of decision-making bodies to integrate structures of the center of government and proposal for an integrated model of strategic management for the federal government.

Keywords: Strategic planning. Center of government. Disjunctive.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	21
2.1 O triângulo de governo	22
2.2 Breve histórico sobre o planejamento governamental brasileiro	24
2.3 Planejamento estratégico, política fiscal e orçamento	30
2.4 Planejamento e coordenação governamental	39
2.5 A experiência internacional: os planos nacionais de desenvolvimento	43
2.6 O Núcleo de Governo	47
3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	56
3.1 Projeto de governo	60
3.1.1 Visão de longo prazo e plano de governo.....	62
3.1.2 Principais atores do planejamento estratégico federal.....	74
3.2 Governabilidade.....	84
3.2.1 Coordenação intragovernamental	84
3.2.2 Coordenação política	93
3.3 Capacidade de governo.....	104
4 RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS	126
APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	132
APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	133

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como ponto de partida a seguinte questão: como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? Para responder a esta pergunta há que se explicar o porquê do termo “ressignificar” e se esclarecer a relevância do planejamento estratégico governamental para o desenvolvimento nacional. Também será necessário fazer uma análise das capacidades institucionais relacionadas a essa função no âmbito do governo federal e, por fim, apontar possíveis caminhos para o seu aperfeiçoamento.

A pergunta é ambiciosa, mas ela representa muito mais um norte a ser seguido do que um objetivo a ser plenamente alcançado no escopo deste projeto. As recomendações que se produzem ao final do trabalho não são uma “bala de prata”, até porque não existe bala de prata para o planejamento governamental. São propostas de melhoria que poderão levar ao aperfeiçoamento do planejamento, não obstante seu alcance limitado. O aperfeiçoamento das funções de Estado é um exercício dialético contínuo de teoria e prática. A experimentação é necessária para se pôr à prova o potencial das teorias, mas também para reformulá-las. No mais, o amadurecimento do planejamento, ou de qualquer outra função, não está circunscrito em si mesmo; ele acontece paulatinamente e numa relação de interdependência com o amadurecimento das instituições.

Uma preocupação com o planejamento de longo prazo retornou à agenda governamental recentemente com a publicação do Decreto 9.203/2017 e o concomitante envio ao Congresso Nacional do PL nº 9.163/2017. O Decreto 9.203/2017 institui a política de governança na administração pública federal direta e indireta, e o PL nº 9.163/2017 faz o mesmo, mas acrescenta dispositivos que regulamentam o § 1º do Art. 174 da Constituição Federal, que determina que “§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Ambos os instrumentos normativos tiveram origem em uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse criada uma estrutura de governança no âmbito do governo federal¹. Um dos instrumentos previstos pelo PL nº 9.163/2017 para regulamentar o §

¹ Informação disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/temer-assina-decreto-e-envia-projeto-de-lei-sobre-governanca-publica.htm>>. Acesso em: out. 2019.

1º do Art. 174 da Constituição Federal é a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com vigência de 12 anos e que deverá orientar, juntamente com o Plano Plurianual da União (PPA) e as diretrizes das políticas nacionais, os planos nacionais, setoriais e regionais, com vigência de quatro anos.

Uma das instâncias criadas pelo Decreto 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), tem sido o local de deliberação sobre questões relacionadas ao planejamento do governo federal, incluindo diretrizes e temas para o PPA 2020-2023, critérios de seleção e priorização de projetos de investimento, entre outras. O CIG é composto por órgãos considerados de Núcleo de Governo (NdG): Casa Civil, Ministério da Economia e Ministério Transparência e Controladoria Geral da União.

O recente Acórdão TCU nº 2515/2019², de outubro de 2019, que trata do Relatório de Acompanhamento do PPA 2020-2023, faz várias recomendações em relação à necessidade de uma estratégia de longo prazo que oriente o PPA e outros planos. Destaca-se um trecho paradigmático:

107. A discussão sobre o PPA 2020-2023 trata-se de ocasião propícia, portanto, para a retomada das discussões sobre a estratégia nacional de longo prazo. O país padece da falta de uma estratégia que reflita os rumos anelados pela sociedade para o longo prazo, com a definição de prioridades a serem alcançadas além dos estreitos limites temporais de um mandato presidencial, prevendo orientações para os agentes econômicos e coordenando as expectativas dos cidadãos. (BRASIL, 2019).

Em outro trecho, o acórdão ressalta o papel do Centro de Governo (CdG)³ na coordenação dos esforços de planejamento do governo federal:

72. O texto do projeto de lei fixa o prazo para elaboração de planejamento institucional, contado da publicação da lei, de: quatro meses, para ministérios e agências reguladoras; doze meses, para instituições de ensino; e oito meses, para as demais entidades autárquicas e fundações públicas federais (PLN 21/2019, art. 20). No entanto, vislumbra-se risco de falhas no desenho dos planos, associado à elaboração, simultaneamente, de dezenas de planos estratégicos institucionais. Será necessária uma eficaz coordenação e orientação técnica por parte do Centro de Governo na condução desses esforços simultâneos de planejamento nos ministérios, autarquias e fundações públicas federais. (BRASIL, 2019).

² Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2515-40%252F19-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=3eab1750-f75d-11e9-a513-775389978761>>. Acesso em: out. 2019.

³ A diferenciação entre *núcleo de governo* e *centro de governo* será feita oportunamente. Por ora podem ser entendidas como expressões sinônimas.

O exposto acima revela que tanto o TCU quanto o governo federal têm colocado o planejamento estratégico sob a égide da governança pública, e que o Núcleo de Governo (NdG) se apresenta como o ator central nesta questão.

A literatura relaciona um conjunto de funções típicas de CdG que incluem o planejamento estratégico, a coordenação intragovernamental, a articulação política e o monitoramento e avaliação das políticas e ações de governo, entre outras. Tais funções não são estanques; ao contrário, guardam uma relação estreita entre si, cuja sinergia é de fundamental importância para o bom desempenho do governo como um todo e, em particular, do planejamento estratégico.

O TCU tem reiterado a importância do CdG⁴, cuja atuação é essencial para a priorização dos temas mais relevantes e integração das ações do governo como um todo. Além disso, a organização do CdG seria uma das condições para a acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Organizar o CdG implica pensar na sua estrutura, nas funções que deve exercer, nas interrelações dos órgãos que o compõem e respectivos papéis, e na sua capacidade operacional.

As crises sanitária e econômica decorrentes do coronavírus também vêm expor de forma mais contundente uma série de fragilidades históricas do Estado brasileiro, como por exemplo: necessidade de um CdG mais coeso e com alta capacidade de coordenação; carência de mecanismos eficientes de governança horizontal e multinível, capazes de criar sinergia entre os três poderes da União, entes subnacionais e sociedade civil; ausência de um processo bem definido para estabelecimento das prioridades estratégicas do governo federal e alinhamento dos planos setoriais às prioridades nacionais; fragmentação e incompletude das bases de dados governamentais para suporte às políticas públicas⁵.

⁴ Ver, por exemplo, entrevista do ministro Augusto Nardes à Enap, em 22 out. 2019, a partir de 7min30seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ke54RwLzHp0>>. Acesso em: out. 2019.

⁵ As deficiências de nossas bases de dados, se ainda não eram, ficaram evidentes a partir da aprovação pelo Congresso Nacional, no final do mês de março de 2020, da renda básica emergencial no valor de R\$600,00, destinada a amparar pessoas com renda familiar de até três salários mínimos, para minimizar os efeitos da crise, medida que deve beneficiar mais de 100 milhões de brasileiros. A questão que se pôs imediatamente à aprovação da “Lei do Coronavoucher” foi como identificar quem teria direito ao benefício. Nenhuma base de dados do governo federal é capaz de identificar, isoladamente, os beneficiários. Uma base de registro civil único facilitaria sobremaneira a distribuição do benefício.

Em recente artigo jornalístico⁶, o Professor Pedro Cavalcante argumenta que o êxito dos países mais bem sucedidos no combate à Covid-19, como Coréia do Sul, Taiwan, Nova Zelândia e Alemanha, pode explicado em termos da combinação de quatro capacidades estatais: capacidades de entrega (gerar resultados para a população), analítica (expertise técnica da burocracia), regulação (relacionamento com a iniciativa privada e sociedade civil) e coordenação (de atores governamentais e não-governamentais). Ele conclui que a recuperação da crise será lenta, mas será mais curta e efetiva para os governos que

[...] focam no fortalecimento das capacidades estatais, de seus corpos burocrático de líderes, para planejar, formular e implementar boas políticas públicas, de forma cooperativa com iniciativa privada e a sociedade na Era da governança democrática. (CAVALCANTE, 2020).

O cenário nacional, em que quase metade da população necessita do auxílio emergencial do governo para atravessar a crise, deixa evidente o alto custo econômico e social das nossas desigualdades. Possuir uma institucionalidade forte em planejamento e em formulação e implementação de políticas públicas deixou de ser algo importante para o Estado brasileiro e passou a ser urgente.

O momento, portanto, é bastante oportuno para que o tema do aperfeiçoamento do planejamento estratégico governamental entre na agenda. É o que se procura fazer nesta dissertação. Como melhorias poderiam ser obtidas a partir do seu reposicionamento no CdG é o que se investiga ao longo deste trabalho.

O Brasil não possui um sistema de planejamento estratégico governamental completamente funcional que integre uma visão de longo prazo, uma estratégia para se alcançar essa visão, o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, os orçamentos anuais da União e as estratégias institucionais dos ministérios. A Lei nº 10.180/2001, que criou o sistema de planejamento e orçamento federal, apesar de ter como seu primeiro objetivo “formular o planejamento estratégico nacional”, não logrou produzir um plano estratégico amplo e direcionador das demais ações e planos de governo com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, conforme preconiza o Art. 3º. da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

⁶ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/qual-a-explicacao-dos-casos-de-sucesso-no-combate-a-pandemia-capacidades-estatais/>>. Acesso em: maio 2020.

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Conforme se argumenta nas seções subsequentes, a formulação e manutenção de uma visão de longo prazo, viabilizada e integrada aos demais instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário por meio de um sistema de planejamento governamental robusto e coerente, é condição necessária, embora não suficiente, para que o Brasil alcance aqueles objetivos constitucionais.

Diante dessa premissa, elabora-se uma análise dos aspectos institucionais relacionados à função de planejamento no âmbito do Poder Executivo Federal, abrangendo os atores envolvidos e seus papéis, notadamente daqueles posicionados no Núcleo de Governo (NdG) do Executivo Federal, a articulação entre eles, os arranjos e instrumentos⁷ utilizados para a coordenação dos planos e políticas, e as capacidades organizacionais disponíveis. A partir dessa análise, tece algumas recomendações que poderão favorecer o reposicionamento da função do planejamento estratégico governamental em um patamar de relevância coerente com os requerimentos de um projeto de desenvolvimento nacional. Embora as recomendações propostas não esgotem o escopo das medidas requeridas para o aperfeiçoamento dessa função de Estado, considera-se que na ausência delas dificilmente o planejamento estratégico federal logrará a centralidade que se lhe advoga neste trabalho.

Ciente da complexidade que tal empreendimento implica, em face dos múltiplos e intrincados aspectos que envolvem o planejamento federal, foi imperioso fazer-se um recorte para o projeto de tal sorte que sua concepção e implementação se mostrassem factíveis.

A delimitação do escopo assumida no projeto pode ser expressa em termos do que Cardoso Junior e Vilela dos Santos denominam de “disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro” (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018). Por disjuntivas críticas, os autores entendem “um conjunto de pares (e, às vezes, trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública”. (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018).

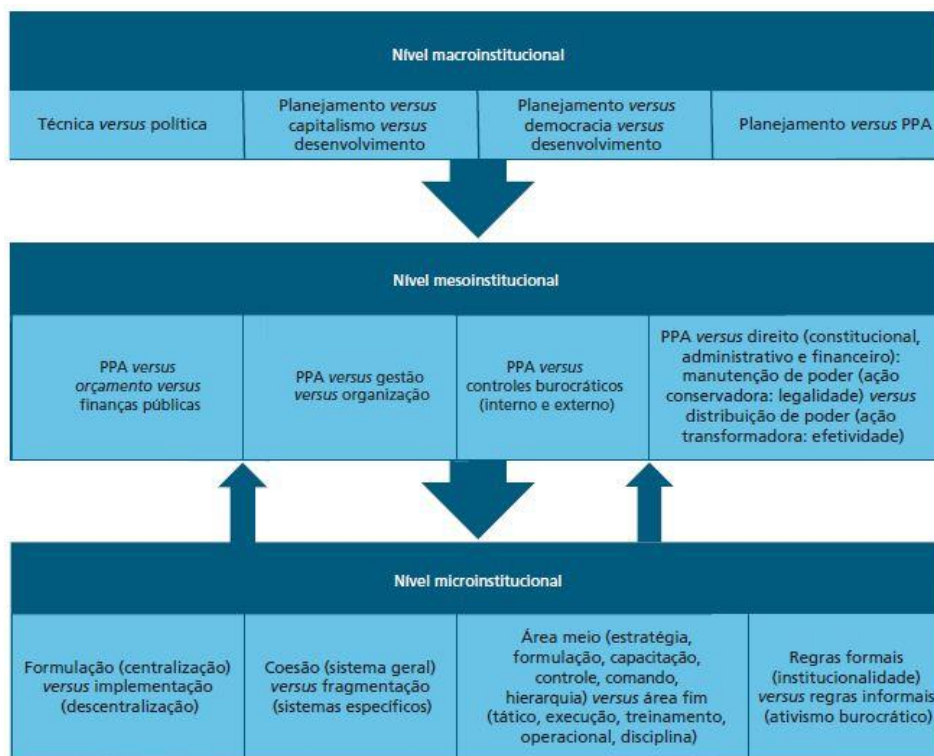
⁷ Pires (2016) define arranjos como “o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Os arranjos definem os atores envolvidos, sejam eles burocráticos, políticos ou sociais, e seus respectivos papéis para a produção de uma determinada ação. Por sua vez, instrumento é o elemento de sustentação dos arranjos por meio do qual a atuação cotidiana dos arranjos é estruturada e processada.

Ainda esclarecem que

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018).

De acordo com essa abordagem, os problemas relativos ao planejamento federal podem ser agrupados em três níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional. Embora o PPA tenha sido o instrumento escolhido pelos autores para nortear a análise das disjuntivas nos três níveis, neste trabalho o foco será nos aspectos institucionais, como frisado anteriormente, e não naquele instrumento particular, ainda que central para o planejamento governamental brasileiro. A figura 1 apresenta as diversas dimensões de cada um dos três níveis.

Figura 1 – Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Fonte: Cardoso Jr. e Santos (2018).

O nível macroinstitucional é o das grandes questões estruturais envolvidas no planejamento governamental: a articulação entre mercado e desenvolvimento e entre este e a democracia. A forma com que tais articulações ocorrem reflete o viés político do governo eleito, que se servirá dos instrumentos institucionais para moldar os planos de acordo com o mandato

que trouxe das urnas. Iniciado o mandato, o novo governo defronta-se com os aparatos burocráticos existentes, em particular o PPA, que já contém um leque de prioridades e políticas estabelecidas que precisariam ser mantidas. Assim, evidencia-se uma tensão entre o aspecto político e o técnico (uma das disjuntivas desse nível), cuja solução precisa ser encontrada a meio caminho de ambos, de forma a compatibilizar as necessidades políticas do governo com a adequada governança do planejamento.

O nível mesoinstitucional é aquele em que aparecem as relações entre a função de planejamento e as demais funções governamentais consideradas estruturantes, como a orçamentação, as finanças, a gestão das políticas públicas e o controle. Argumentam os autores que um processo lento e contínuo de “enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos” se estabeleceu a partir da Constituição de 1988, para que, em última instância, o governo pudesse passar ao mercado a mensagem sobre sua capacidade de saldar os compromissos da dívida pública federal (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018). Nesse sentido, o foco no controle fiscal acabou por relegar a segundo plano a estruturação técnico-política do PPA realizadora de sua função constitucional como principal instrumento do planejamento estratégico governamental. O horizonte temporal de quatro anos e os limites do orçamento prévio disponível seriam fatores que restringiriam o potencial estratégico do PPA. Os planos setoriais, recomendam os autores, que fossem considerados políticas públicas robustas, capazes de contribuir para a estratégia nacional de desenvolvimento, deveriam ser incorporados no PPA, mesmo que tivessem horizontes temporais muito superiores a este. E as funções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle deveriam levar em consideração as especificidades desses planos. Neste trabalho, numa apropriação do referencial teórico, serão consideradas também no nível mesoinstitucional as relações do planejamento estratégico com outras funções de NdG, notadamente: coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação.

O nível microinstitucional é onde se observa a concretude dos mecanismos burocráticos do planejamento governamental, o cotidiano em que ocorrem as disputas dos agentes de médio escalão, sobretudo em torno de modelos operacionais das políticas, suas estruturas e sistemas de implementação, seus sistemas específicos de monitoramento, a repartição de responsabilidades dos agentes, os processos, os instrumentos e as regras formais e informais envolvidas. As disjuntivas aqui dizem respeito às dicotomias formulação *versus* implementação e coesão (dos sistemas) *versus* fragmentação. Nesse cenário das ações tático-operacionais do planejamento estratégico, emergem “três perfis caricatos” de burocratas – perfis institucionais

identificados por Cardoso Jr. e Santos (2018) em entrevistas semiestruturadas ou em suas trajetórias profissionais: o “alienado”, o “resignado” e o “indignado”. Os dois primeiros ou veem o planejamento como uma atividade essencialmente burocrática, sem valor estratégico (o alienado) ou o veem como uma atividade extremamente complexa, impossível de ser aperfeiçoada (o resignado). O indignado, ao contrário, é aquele que acredita, a despeito de todas as dificuldades, que é possível implementar melhorias institucionais ao longo da cadeia de atividades do planejamento (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018). É a partir deste último ponto de vista que esta proposta de intervenção se constrói.

Este trabalho dirige sua atenção sobretudo aos níveis micro e mesoinstitucionais, no sentido que se esclarece a seguir. Parte-se da premissa de que a atuação nesses dois níveis é necessária e possível, ainda que não suficiente para atacar as questões mais prementes do planejamento governamental na perspectiva de Cardoso Jr. e Santos (2018), que estariam no nível macroinstitucional. Esses níveis configuram o cenário no qual são examinadas as questões indicadas acima – atores envolvidos e seus papéis, a articulação entre eles, os arranjos e instrumentos utilizados para a formulação e coordenação dos planos e políticas, e a capacidade organizacional disponível.

Cabe ressaltar que no nível microinstitucional, o projeto não contempla a análise interna das demais funções do ciclo de planejamento e gestão, a exemplo da orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle interno do Poder Executivo Federal, mas apenas a do planejamento estratégico.

No nível mesoinstitucional, o projeto implica examinar as interfaces do planejamento estratégico com as funções típicas do NdG que guardam relação direta com ele – coordenação intragovernamental, coordenação política, e monitoramento e avaliação – e com a gestão orçamentária. Parte-se da premissa de que para alcançar a centralidade que sua relevância impõe, o planejamento estratégico precisa articular-se coerentemente com as demais funções transversais de governo, exercidas pelos órgãos e estruturas que dão suporte direto ao Presidente da República. Igualmente imprescindível é a conexão entre planejamento e gestão orçamentária. Uma discussão a respeito da tensão entre planejamento e política fiscal foi incluída na parte teórica.

O nível macroinstitucional, em que se configuram as relações macroeconômicas entre Estado e sociedade, não faz parte do escopo do trabalho, exceto em algum sentido no que tange à disjuntiva “técnico *versus* político”, inerente ao processo de planejamento governamental.

Além desta Introdução, este trabalho é dividido em três capítulos. O capítulo 2 – O Planejamento Governamental apresenta o Triângulo de Matus, um dos referenciais teóricos para este trabalho, traça um panorama do planejamento governamental no Brasil e seus principais desafios, entre estes as tensões com a política fiscal, discorre brevemente sobre a retomada dos planos nacionais de desenvolvimento no âmbito internacional, e discute o papel dos atores e instituições que prestam apoio direto ao presidente da República na coordenação das ações do governo. O capítulo 3 – Coleta e Análise dos Dados apresenta o método qualitativo utilizado no trabalho e discorre sobre os principais achados da pesquisa a partir da análise documental e das entrevistas. Por fim, o capítulo 4 – Recomendações e Considerações Finais propõe possíveis soluções para os principais problemas identificados.

2 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento governamental no Brasil encontra-se esvaziado de sua dimensão político-estratégica, tendo-se acomodado a procedimentos técnico-burocráticos de elaboração e execução do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse é um diagnóstico compartilhado por alguns autores que publicam sobre o planejamento governamental. Segundo De Toni (2014), o planejamento governamental é, por definição, “um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”.

Esse tipo de abordagem implica enxergar o planejamento como um processo técnico-político que vai muito além da aplicação de técnicas e modelos gerenciais, de um viés economicista e de simples discussões acerca de eficiência e eficácia. Trata-se de um ponto de vista que identifica o planejamento governamental com o próprio ato de governar. É o dirigente máximo, em última instância, o grande patrocinador do plano, sendo o plano entendido, segundo De Toni, sob a inspiração de Matus (2007)⁸, como “uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado”.

⁸ Carlos Matus é o criador do método “Planejamento Estratégico Situacional” (PES), que se contrapõe a modelos deterministas de planejamento por considerar que a realidade social complexa e conflituosa é fator inerente ao processo de planejar. Nenhum ator social, nem mesmo o Estado, na sua concepção, possui hegemonia para controlar todas as variáveis e, portanto, ser capaz de monopolizar o planejamento governamental.

Sob tal perspectiva técnico-política do planejamento, defendida também por Rezende (2010), Garcia e Cardoso Jr. (2015) e Candeas (2015), o planejamento estratégico não pode se restringir às atividades de uma burocracia especializada, por mais competência técnica que possua. Isso porque, entre outras razões, o plano não é neutro: ele define ganhadores e perdedores. Nesse sentido, o plano é um projeto político de intervenção na realidade, viabilizado por meio das capacidades estatais⁹, sendo estas operacionalizadas pelas grandes funções de Estado: planejamento governamental; orçamentação e gestão financeira; representação, participação e interfaces socioestatais; monitoramento, avaliação e controle; gestão administrativa e tributação¹⁰. Portanto, o elemento político do planejamento estratégico é indissociável do elemento técnico. A política fornece a direção e os recursos; a técnica provê os instrumentos para a gestão do plano em seus diversos níveis: estratégico, tático e operacional.

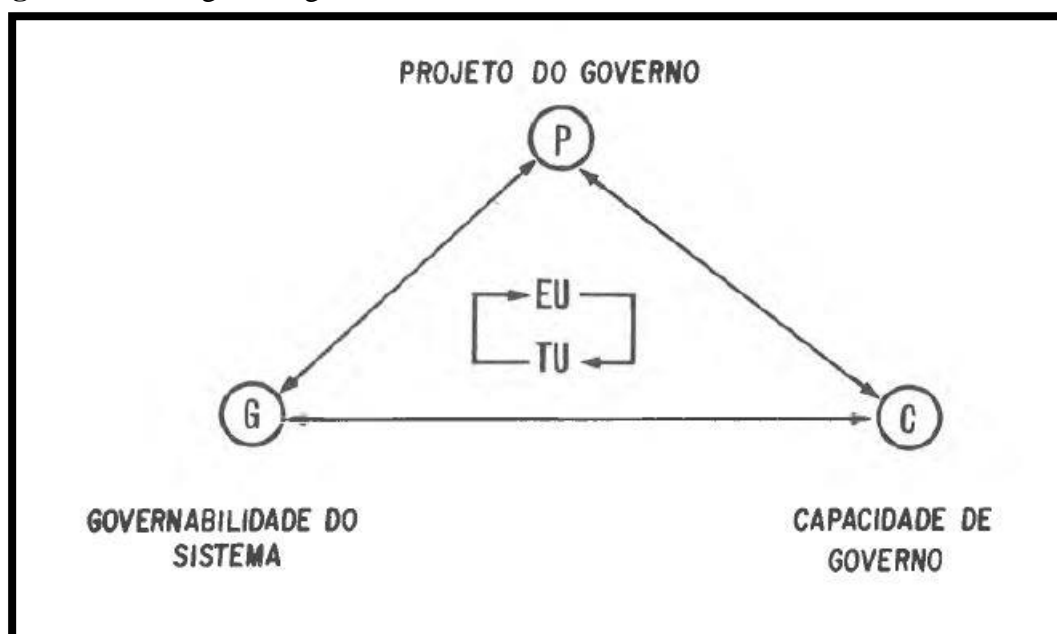
O qualificativo “estratégico” neste trabalho tem a função de designar tudo o que está envolvido no processo de construção de uma visão de médio e longo prazos. O processo estratégico pressupõe a exploração prévia das grandes alternativas de desenvolvimento, o que significa escolher e definir uma política (MATUS, 1998). O plano de governo, de médio prazo, pode ser visto como o desenvolvimento de uma etapa da trajetória da estratégia.

2.1 O TRIÂNGULO DE GOVERNO

O conhecido “Triângulo de Governo”, de Carlos Matus (1993), está na origem dessa abordagem técnico-política do planejamento governamental. A figura 2, a seguir, apresenta as três variáveis básicas do ato de governar: o projeto de governo; a governabilidade do sistema e; a capacidade de governo.

⁹ Afirmar que o plano é viabilizado pelas capacidades estatais não implica dizer que o Estado é seu único implementador, obviamente, mas que o protagonismo estatal é imprescindível. Adota-se aqui a premissa de que o mercado é insuficiente para conduzir o País na direção do desenvolvimento.

¹⁰ Com base em Cardoso Jr. (2013).

Figura 2 – Triângulo de governo

Fonte: Matus (1993).

A complexa atividade de governar, segundo Matus (1993), requer um “certo domínio teórico sobre os sistemas sociais”. Mas não somente isso: exige a condução de um processo com vistas ao estabelecimento e alcance dos objetivos, bem como à superação dos obstáculos e resistências, a partir da mobilização de capacidades de governo.

As três variáveis do triângulo são interrelacionadas, como mostra a Figura 1. O projeto de governo (o plano, mencionado acima) envolve um conjunto de ações que abrangem reformas políticas, a política econômica, políticas públicas específicas, reformas da gestão pública, entre outras, escolhidas para o alcance dos objetivos de governo, considerando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo.

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

outro lado, influencia a governabilidade na medida da ambição de seus objetivos: objetivos grandes são menos governáveis do que os pequenos.

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

A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão de governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. A governabilidade, por fim, impõe limites ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo. (MATUS, 2007).

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

2.2 BREVE HISTÓRICO SOBRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

O vazio estratégico de que padece o planejamento governamental brasileiro não faz parte do registro de identidade da nação. Ao contrário, trata-se de uma marca que se arrasta da década de 1990 aos dias atuais, mas que não encontra completo respaldo na história do País. Após a independência, por exemplo, o Brasil priorizou a consolidação territorial e a defesa, a inserção no mercado internacional com seus produtos agrícolas e a definição institucional do sistema de governo (CANDEAS, 2015). Tais fatos não chegam a caracterizar um processo deliberado de planejamento estratégico, mas revelam a presença do Estado na condução dos rumos da nação.

A década de 1930 inaugura, com Vargas, a atuação mais incisiva do Estado na promoção do desenvolvimento, a partir da construção de um aparato estatal que se opôs às práticas

oligárquicas da República Velha. Com a criação do DASP, em 1938, o Executivo federal passou a “ditar a ordem e o ritmo da atividade pública”. O fortalecimento do Poder Executivo Federal trouxe consigo a “reorganização do serviço público, a constitucionalização de direitos sociais e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala” (LASSANCE, 2013).

Os anos 1950 testemunharam o avanço da industrialização voltada aos bens intermediários e de capital no Brasil, configurando um projeto desenvolvimentista que durou até o final dos anos 1970. A lógica desse projeto foi baseada no tripé capital estatal-capital privado nacional-capital estrangeiro e perpassou os governos de Juscelino Kubistschek – Plano de Metas – a Ernesto Geisel – II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). O planejamento governamental foi a função central de Estado que durante todo esse período definiu os setores econômicos prioritários para o desenvolvimento (CARDOSO JR.; PINTO; LINHARES, 2013).

O período do II PND, de 1975 a 1979, é considerado por muitos autores como o auge do planejamento governamental no Brasil, tendo sido determinante para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República, órgão central do sistema de planejamento em vigor na ocasião, acompanhava a execução dos planos de desenvolvimento e coordenava o orçamento, as políticas de desenvolvimento econômico e social, a política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico e os assuntos relacionados ao planejamento de interesse de mais de um ministério. As diretrizes e prioridades eram estabelecidas pelo plano, que também determinava a alocação orçamentária em concordância com o direcionamento estabelecido. Os ministérios, cada qual com seu respectivo órgão setorial de planejamento, operacionalizavam as demais engrenagens do sistema (REZENDE, 2010).

A crise do petróleo do final da década e os consequentes desequilíbrios econômicos interno e externo, assim como o enfraquecimento do Poder Executivo durante a transição para a democracia, esmaíram ao longo dos anos 1980 toda a pujança anterior do planejamento estatal. Baixo crescimento econômico e elevada inflação formaram a combinação que esgotou o padrão de desenvolvimento econômico nacional. A preocupação do governo federal deslocou-se do desenvolvimento para a estabilização da economia.

O federalismo trazido pela Constituição de 1988 (CF/88) introduziu novos desafios à capacidade do governo federal de exercer a função de planejamento. Nas palavras de Rezende:

[...] os novos dispositivos constitucionais retiraram do governo federal não apenas o controle sobre uma parcela significativa dos recursos financeiros, mas também a capacidade que ele detinha para definir as políticas e os programas e articular as ações que ficavam a cargo de estados e municípios, uma vez que a descentralização então promovida não foi acompanhada da criação de instituições e instrumentos necessários para assegurar a cooperação na Federação. Com isso, as iniciativas isoladas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais abandonavam uma visão integrada e, ao focalizar o interesse local, fomentavam a competição e o antagonismo na Federação. (REZENDE, 2010).

As capacidades estatais foram ainda mais comprometidas com as reformas administrativas promovidas na esteira do Programa Nacional de Desestatização (PND), na década de 1990. Fusões de ministérios, sem um critério técnico apurado, em particular a dos ministérios de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia, diminuíram a importância do planejamento no bojo das funções de governo. Acrescida a essa fusão, a incorporação das atividades de planejamento e orçamento dos ministérios às respectivas secretarias de administração aprofundou o desmonte da função de planejamento (REZENDE, 2010).

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) trouxe consigo a esperança de que o planejamento estratégico poderia ser retomado em novas bases, a partir do principal instrumento legado pela CF/88, o PPA. No entanto, o foco na redução do desequilíbrio fiscal e nas privatizações colocaram em segundo plano qualquer preocupação com o planejamento.

Restrições advindas do presidencialismo de coalizção, a partir do segundo mandato FHC, cujo loteamento político dos principais cargos de direção dos ministérios dificultou a coordenação intragovernamental e a gestão dos programas setoriais, fez com que ressurgisse uma prática de planejamento dos anos 1930 e 1940: a elaboração de um regime orçamentário paralelo para garantir os investimentos prioritários do governo. Tal prática começa com o plano Brasil em Ação, em 1997, e se estende a planos de governos subsequentes, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Na visão de Rezende (2010), o PPA padece ainda da incapacidade de contribuir para uma visão de longo prazo em razão do seu curto período de abrangência – quatro anos – e a revisões periódicas desse instrumento movidas por novas prioridades orçamentárias, o que acaba por inverter a lógica do planejamento: ao invés do plano determinar o orçamento, é este que passa a determiná-lo (REZENDE, 2010).

Nesse sentido, na segunda década do século XXI, o Brasil ainda se encontra em uma situação em que não se pode afirmar que o PPA chegue a lograr o *status* de plano propriamente dito, mas, ao contrário, permanece numa região cinzenta a meio caminho entre orçamento e plano, incapaz de dar direcionamento estratégico à nação, motivo pelo qual alguns autores mencionam a necessidade de “ressignificação do PPA” ou, numa proposta mais abrangente, a ressignificação do processo de planejamento governamental como um todo. Esta é a opinião compartilhada por autores já citados: Cardoso Jr. (2013); Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2013); De Toni (2014); Rezende (2010).

Ressignificar implica, entre outros requisitos, tornar o processo de planejamento governamental capaz de produzir de um projeto nacional de desenvolvimento portador da legitimidade necessária à sua longevidade e desenhado a partir de uma visão de longo prazo para o País. Trata-se de um empreendimento não trivial, de natureza técnico-política, como mencionado. Até mesmo autores de perfil mais gerencialista, com preocupações voltadas mais à gestão do que aos aspectos políticos do planejamento estratégico, como é o caso de Pares e Valle (2007), concordam que uma visão de longo prazo é necessária aos países para fazer face a um mundo com cada vez mais riscos e incertezas:

Diante do crescimento das incertezas advindas da aceleração das mudanças econômicas e sociais, problema comum a qualquer nação, o setor público, assim como o privado, tem recorrido cada vez mais ao planejamento estratégico e de longo prazo para ganhar governabilidade. Se uma das razões do planejamento é a necessidade de mediação entre o futuro e o presente, é de se supor que quanto mais incerto for o amanhã mais recurso ao planejamento deve existir (PARES; VALLE, 2007).

De Toni (2014) acrescenta que a visão de longo prazo deve ser construída socialmente, sob pena de não se manter:

A consolidação de um Estado do Bem-Estar social e 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, sejam eles do poder executivo, muito menos do parlamento. Deve ser construído socialmente, inclusivamente, participativamente. Ou não se manterá (DE TONI, 2014).

Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2013), em sua proposta de diretrizes para a reformulação do planejamento governamental no Brasil, recomendam dotá-lo de forte conteúdo estratégico, vale dizer, torná-lo um “campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos” que apontem trajetórias possíveis para a ação ordenada do Estado na busca pelo desenvolvimento. Além disso, dotá-lo de forte conteúdo prospectivo e propositivo, o que se traduz em “instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências” capazes de reorientar as

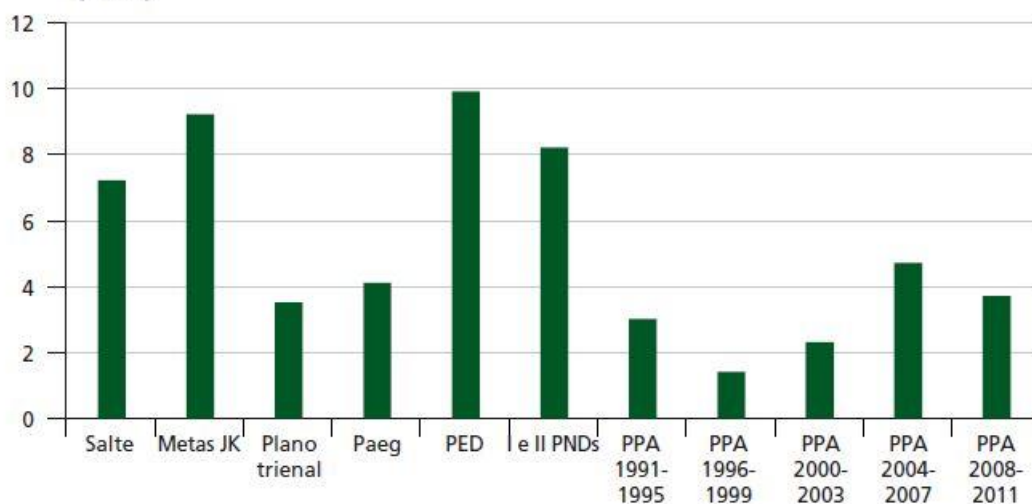
políticas e ações de governo. Concordam com De Toni (2014) que é preciso também dotar o planejamento de “forte componente participativo” que engaje os “atores diretamente envolvidos”, quer sejam da burocracia, políticos, acadêmicos ou os próprios beneficiários das ações do Estado (CARDOSO JR.; PINTO; LINHARES, 2013).

Segundo Rezende (2010), a construção de uma visão estratégica é um dos pilares para o reequilíbrio do planejamento governamental. A ausência de uma visão estratégica de nação teria como principal causa o foco na estabilidade macroeconômica, que direcionou por anos a fio as atenções governamentais para o curto prazo e acabou por prejudicar a qualidade das políticas públicas. No seu entender, para que tenha credibilidade, a construção da visão estratégica deve levar em consideração as limitações financeira e institucional à sua implementação. Além disso, não deve se restringir à integração entre planejamento e orçamento. Deve ter o olhar voltado para mais de uma década adiante e sofrer revisões periódicas (REZENDE, 2010).

A partir de uma revisão da história do planejamento governamental no Brasil, Candéas (2015) sustenta que o País possui, sim, “uma tradição nessa matéria”, além de “uma visão consensual mínima de futuro”. Nessa visão consensual estariam incluídos num primeiro momento os déficits em infraestrutura e energia, e depois a preocupação com as transformações promotoras de impactos sociais. Confrontando os índices de desempenho econômico correspondentes aos períodos de vigência dos respectivos planos estratégicos (gráfico 1), o autor chega à conclusão de que apesar de não haver necessariamente uma relação causal entre plano estratégico e desempenho econômico, é possível identificar três eixos comuns aos períodos de alto crescimento presentes no Plano de Metas JK (1956-1960), no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-1970), nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PND I: 1972-1974; PND II: 1974-1979) e no PPA 2004-2007: 1) “visão estratégica de longo prazo (dimensão de nação)”; 2) “compromisso político permanente (dimensão de governo)” e; 3) “institucionalidade sólida (dimensão de Estado)” (CANDEAS, 2015).

Gráfico 1 – Crescimento econômico nos períodos de cada plano estratégico

Crescimento econômico nos períodos de cada plano estratégico
(Em %)



Fonte: Candeas (2015).

A visão estratégica de longo prazo, segundo o autor, deve incluir metas quantitativas e qualitativas, “com base em valores e aspirações nacionais”, fruto do “desejo consensual da sociedade, tendo em conta cenários prospectivos desejados”. O compromisso político, preferencialmente formalizado, deve abranger as elites (econômicas, intelectuais e burocráticas), para que não haja descontinuidades. A institucionalidade diz respeito a “canais de planejamento e gestão em todos os níveis de governo” cujos métodos e técnicas garantam a eficiência e o orçamento no médio e longo prazos. A falta de qualquer desses eixos tornaria “o projeto estratégico incompleto e inviável no longo prazo” (CANDEAS, 2015).

Em síntese, os três elementos apontados pelo autor seriam necessários para

[...] rearticular as práticas de pensamento estratégico de longo prazo, planejamento de médio prazo e gestão de curto prazo, fortalecendo uma cultura de planejamento no Estado e na sociedade e, em última instância, instaurando um sistema efetivo e permanente de governança estratégica (CANDEAS, 2015).

Essa base tri-axial para o planejamento, proposta por Candeas (2015), remete ao Triângulo de Governo, apresentado anteriormente. A capacidade de governo – recursos humanos, tecnológicos, orçamentários etc., de que o Estado dispõe para implantar o plano – constitui basicamente o que Candeas (2015) denomina “institucionalidade sólida”. Cardoso Jr. trata esse elemento genericamente como “governança”, e Pires e Gomide (2016), como “capacidades técnico-administrativas”. Por sua vez, a governabilidade – a possibilidade de agir – guarda relação com o “compromisso político permanente” de Candeas (2015) que, na

abordagem de Cardoso Jr. (2013), seriam as condições político-institucionais para a implantação do plano. Já na visão de Pires e Gomide (2016), o pilar da governabilidade estaria relacionado com as “capacidades político-relacionais”¹¹.

2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, POLÍTICA FISCAL E ORÇAMENTO

Cardoso Jr. e Santos (2018) consideram a disjuntiva planejamento-financeiras públicas-orçamento como a mais crítica do nível mesoinstitucional¹². Eles argumentam que, sobretudo após a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000),

[...] vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – porém contínuo – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização). (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018).

Segundo os autores, vários fatores contribuíram para esse processo: exigências de organismos internacionais como condição de liberação de empréstimos em moeda estrangeira; fim da conta-movimento do Banco do Brasil e a criação do Orçamento Geral da União (OGU); fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento da moeda, da dívida pública e do processo orçamentário – respectivamente, Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal; hiperinflação e descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor; episódio de corrupção envolvendo parlamentares encarregados do orçamento (“anões do orçamento”); exigência de geração de superávits fiscais primários em decorrência da estabilização monetária trazida pelo Plano Real, com vistas ao controle da inflação, entre outras (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018).

Um dos principais argumentos desses autores baseia-se no entendimento de que o planejamento do governo federal tornou-se, ao longo das últimas décadas, cada vez mais premido, desnecessariamente, pelos limites do OGU. De acordo com essa visão, é equivocada a ideia dominante de que a capacidade de gasto e investimento do Estado soberano, emissor da

¹¹ Pires e Gomide (2016) não tratam da função do planejamento estratégico governamental, mas da análise comparativa do desempenho de oito programas do governo federal. O argumento dos autores é que o bom desempenho das políticas públicas depende de altas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. O que está implícito neste parágrafo é que a longa cadeia de processos do planejamento estratégico, para ser bem-sucedida, requer igualmente o concurso de ambos os tipos de capacidades, uma vez que, em última instância, o seu produto são as políticas públicas.

¹² Os autores apresentam a disjuntiva como “PPA versus orçamento versus financeiras públicas”. Para os propósitos deste trabalho, a substituição de PPA por planejamento não altera o sentido da disjuntiva, uma vez que o nível mesoinstitucional trata das relações entre as diferentes funções estruturantes de Estado.

sua própria moeda, deva estar em função de sua poupança prévia, e de que quaisquer déficits orçamentários anuais são necessariamente inflacionários. Condicionar os investimentos e os gastos correntes governamentais à existência de poupança prévia, seria, portanto, limitar a capacidade de planejamento do Estado, injustificadamente.

Como corolário dessa visão, o planejamento do governo federal, por meio de seu instrumento mais importante, o PPA, deveria lançar mão de possibilidades de financiamento mais amplas, não restritas ao OGU, como a ativação de créditos públicos por meio de bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos setoriais (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018).

Resende (2017) afirma que a grande crise financeira de 2008 não deveria deixar dúvidas quanto ao equívoco da teoria macroeconômica dominante, segundo a qual o aumento da oferta monetária é necessariamente inflacionário:

Os bancos centrais aumentaram a oferta de moeda numa escala nunca vista. O Fed, por exemplo, aumentou as reservas bancárias de US\$ 50 bilhões para US\$ 3 trilhões, ou seja, multiplicou a base monetária por 60, num período inferior a dez anos. A inflação não explodiu, ao contrário, continuou excepcionalmente baixa. O mesmo aconteceu no Japão, na Inglaterra e nas economias da zona do euro. Diante do aumento, verdadeiramente extraordinário, da oferta de moeda, a inflação manteve-se excepcionalmente baixa e ainda menos volátil do que no passado (RESENDE, 2017).

Os que advogam maior flexibilidade fiscal fundamentam-se no conceito de finanças funcionais segundo o qual não é necessário que os governos condicionem suas políticas econômicas aos seus resultados orçamentários¹³. Não é propósito desta seção, ou mesmo deste trabalho, imergir nesse tipo de discussão conceitual, que transita na direção oposta à da ortodoxia fiscal. Trata-se apenas de colocar em questão um tema de impacto para o planejamento governamental apresentando o ponto de vista de autores que apontam que a excessiva rigidez da política fiscal brasileira produz efeitos negativos para o desenvolvimento nacional. Não obstante, esses mesmos autores reconhecem que o expansionismo monetário e fiscal pode ter um caráter inflacionário quando a economia opera próxima ao pleno emprego. Conceição e Conceição (2015), defensores das teses das finanças funcionais, admitem:

É preciso reconhecer que na atual conjuntura dificilmente um governo brasileiro poderia abandonar completamente o tripé macroeconômico¹⁴

¹³ Para aprofundamento do conceito, ver Conceição e Conceição (2015).

¹⁴ Compromisso assinado junto ao FMI, em 13 de novembro de 1998, pelo então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo Presidente do Banco Central, Gustavo Franco, com três pilares: definição de um modelo de combate à inflação; metas de superávits fiscais em todas as esferas de governo e; regime de câmbio flutuante.

sem sofrer duras consequências. Muito do comportamento de importantes variáveis econômicas é determinado pelas expectativas dos agentes econômicos. E muitas dessas expectativas são moldadas por poderosos grupos fortemente interessados em impedir que os governos tenham liberdade plena para administrar otimamente as economias de seus países (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2015).

O gradativo enrijecimento fiscal mencionado por Cardoso Jr. e Santos (2018) acabou por produzir a inversão da lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, criada na reforma administrativa trazida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e consolidada no Decreto nº 71.353/1972, que estabeleceu o Sistema de Planejamento Federal. Esse sistema foi o embrião do que é hoje conhecido como Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, instituído pela Lei nº 10.180/2001. Segundo Gimene “[...] 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” (GIMENE, 2017).

A Constituição Federal de 1988 preservou a lógica desse tripé por meio dos três instrumentos de planejamento e orçamento ainda vigentes – PPA/LDO/LOA –, mas não foi suficiente para implementá-la de fato. Se por um lado as medidas legais instituídas entre meados da década de 1980 e a LRF, em 2000, produziram maior transparência acerca do gasto público, por outro, criou a prática dos sucessivos contingenciamentos de despesas visando ao cumprimento de metas fiscais definidas arbitrariamente e passou a gerar dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios (GIMENE, 2017).

As despesas obrigatórias são aquelas sobre as quais o gestor público não possui liberdade de decidir tanto no que se refere ao montante quanto ao momento de realização, em razão de determinações legais ou constitucionais, a exemplo das transferências constitucionais, despesas de pessoal, benefícios previdenciários etc. As discricionárias, por sua vez, não estão sujeitas àquelas determinações, mas à disponibilidade de recursos. São estas que em tese permitem ao governo eleito traduzir suas propostas de campanha em políticas públicas, já que dão ao gestor a flexibilidade de decidir sobre o montante, a destinação e o momento de utilização. E são justamente estas as despesas atingidas pelos contingenciamentos (RODRIGUES, 2017). Nesse sentido, o planejamento governamental vê-se diuturnamente constrangido pelas restrições orçamentárias que surgem ao longo da implementação de programas e projetos, decorrentes da necessidade de se obedecer às metas anuais de superávit fiscal.

Dessa forma, o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, que foi pensado para ter o planejamento como o direcionador dos demais, acabou sendo submetido à lógica do curtíssimo prazo do desembolso financeiro com vistas ao cumprimento de metas de resultado primário. Essa situação fez com que a despesa pública funcionasse – e ainda funcione – de maneira pró-cíclica, isto é, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa.

A Emenda Constitucional nº 95 – também conhecida como “Teto dos Gastos” –, que instituiu o Novo Regime Fiscal, elencou como justificativa, entre outras, o propósito de reverter o caráter pró-cíclico das despesas públicas, que possui o efeito de estimular a economia quando ela já está aquecida e de restringir o gasto quando há recessão. Para tanto, o Novo Regime Fiscal criou um limite para a despesa primária total no nível federal, que terá crescimento real zero pelo período de 20 anos, a partir de 2017. Tal restrição, justificam os autores da proposta na Exposição de Motivos, garantirá uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico (BRASIL, 2016).

No entanto, a EC nº 95 manteve a regra de metas de resultado primário, o que continuou impedindo de se utilizar o gasto público de maneira anticíclica nos períodos de economia desaquecida. Assim, o efeito prático desse novo dispositivo constitucional acabou se limitando a impedir o crescimento real dos gastos primários, o que é salutar nos momentos de alta atividade econômica, mas inócuo, ou mesmo prejudicial, segundo os autores referenciados acima, naqueles de baixa atividade.

Gimene (2019) afirma que tal arcabouço constitucional de restrições fiscais autoimposto pelo governo federal não encontra correspondência em nenhum outro país. Como consequência dessas amarras fiscais, o governante eleito encontra um espaço por demais limitado para novos projetos de desenvolvimento, não chegando a fazer muito mais do que dar continuidade a projetos de governos anteriores (GIMENE, 2019).

Repensar a centralidade do planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional implica, portanto, colocar em questão a pertinência do conjunto de regras fiscais vigentes no País. Segundo Gimene (2019), é preciso traçar a linha divisória entre gestão fiscal responsável – austeridade – e o que ele chama de “austericídio”, ou seja, o excesso que “prejudica o funcionamento da administração pública e da economia em geral” (GIMENE, 2019).

Assim, a mudança para um regime fiscal anticíclico seria condição necessária para o funcionamento consistente do planejamento estratégico federal, de tal forma que os planejamentos de médio e longo prazos fossem os condutores do processo baseado no tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. Para tanto, seria preciso estabelecer um novo marco institucional para o planejamento e o orçamento¹⁵, “em sintonia com o debate teórico macroeconômico em curso nos países mais avançados desde a crise financeira de 2008”, que contribuísse para conciliação dos objetivos do desenvolvimento com o controle de gastos (GIMENE, 2019).

Uma possibilidade na direção desse novo marco institucional poderia ser a implantação da plurianualidade orçamentária, proposta de Tollini (2018) e Fortis e Gasparini (2017). A plurianualidade é uma prática de países desenvolvidos que considera o *Medium Term Framework* (MTF) – Marco de Médio Prazo (MMP)¹⁶ – para as despesas governamentais, modelo capaz de gerar maior equilíbrio entre política fiscal, planejamento estratégico e orçamento. O MTF¹⁷ proporciona maior flexibilidade e segurança aos gestores das políticas públicas na medida em que privilegia compromissos fiscais de médio prazo, em detrimento dos de curto prazo. Com essa mudança de foco, é possível suprimir ou minimizar os sucessivos contingenciamentos decorrentes da necessidade de cumprimento de metas fiscais anuais e garantir o fluxo financeiro aos programas e projetos priorizados.

O MTF pode assumir diferentes formas, a depender do grau de aprofundamento que o país imprime à plurianualidade. Quando se limita ao aspecto fiscal é chamada de *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF); quando ao aspecto fiscal são incluídas as questões orçamentárias – despesas por órgão e função, receitas detalhadas e despesas por programas etc. –, é chamada de *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF); finalmente, quando se acrescenta a este último a busca por resultados, tem-se a modalidade conhecida por *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) (FORTIS; GASPARINI, 2017). O Banco Mundial define MTEF como

[...] uma abordagem estratégica orientada para o futuro para estabelecer prioridades e alocar recursos, a qual permite que tanto o nível quanto a

¹⁵ Para detalhes da proposta sobre esse novo marco institucional, ver Gimene (2019).

¹⁶ Tollini (2018) utiliza a expressão “Quadro de Despesas de Médio Prazo” (QDMP).

¹⁷ Segundo o Banco Mundial, inúmeros países ao redor do mundo possuem alguma forma de MTF implantada – cerca de dois terços de todos países até o final de 2008 (WORLD BANK, 2013). Fortis e Gasparini (2017) afirmam que mais de 120 países já implantaram alguma forma de MTF.

composição do gasto público sejam determinados à luz das necessidades emergentes¹⁸ (WORLD BANK, 2013).

A implantação do MTEF é a mais desafiadora dentre as três modalidades, uma vez que pressupõe a conexão e coerência entre metas fiscais, prioridades de governo e detalhamento orçamentário global e setorial, todos no médio prazo. Por outro lado, é a que pode trazer maiores ganhos ao país, se for implantada de forma robusta, dado que essa conexão entre política fiscal, planejamento e orçamento permite mobilizar os recursos e os diferentes segmentos políticos e burocráticos com vistas aos objetivos nacionais.

Para conectar esses três pilares em um MTEF consistente, é preciso elevá-los a um patamar de maior maturidade. No que tange à política fiscal, é necessária capacidade de realização de projeções confiáveis de receita e despesa no médio prazo e compromisso com o cumprimento das metas. Do ponto de vista do planejamento, o governo precisa definir claramente suas prioridades e objetivos nesse mesmo horizonte. Por sua vez, os órgãos setoriais precisam construir seus planos estratégicos e financeiros plurianuais e preservar seu alinhamento com as prioridades do governo. Esses planos setoriais devem diferenciar as projeções de receitas e despesas plurianuais relativas às políticas existentes (linha de base) daquelas relativas às novas políticas. Tal diferenciação permite evidenciar o espaço fiscal disponível para novos gastos e, com isso, promover maior controle e transparência fiscal, além de possibilitar a comparação entre diferentes políticas.

A combinação de todos esses fatores “favorece a priorização das despesas e seu alinhamento com os objetivos de governo” e, portanto, “conduz a uma alocação mais eficiente dos recursos”. Além disso, ao serem traçados cenários fiscais de mais longo prazo, há maior previsibilidade com relação aos recursos disponíveis, o que leva a maior disciplina fiscal. Tudo isso confere maior transparência e institucionalidade ao processo de alocação dos recursos públicos (FORTIS; GASPARINI, 2017).

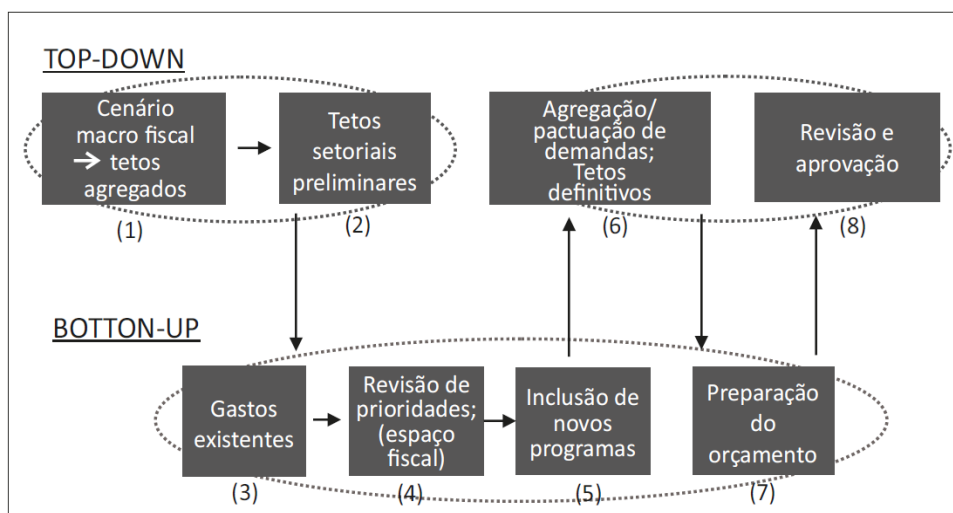
O Brasil já dispõe de alguns instrumentos do MTEF, mas ainda não o tem formalmente implantado porque não realiza sua efetiva gestão. PPA e LDO são exemplos desses instrumentos, muito embora o primeiro não possa ser caracterizado completamente como um instrumento MTEF, dado que lhe falta o caráter rolante, suas alocações orçamentárias são

¹⁸ “MTEFs take a strategic forward-looking approach to establishing priorities and allocating resources, which allows the level and composition of public expenditure to be determined in light of emerging needs” (WORLD BANK, 2013).

meramente indicativas e não reconcilia o montante plurianual dos recursos disponíveis com as necessidades setoriais de gastos. Por gestão do MTEF deve-se entender “como os instrumentos plurianuais são efetivamente manejados para promover os objetivos almejados pelo governo” (FORTIS; GASPARINI, 2017). A figura 3 esquematiza a gestão do processo.

A fase *top-down* compreende as etapas (1), (2), (6) e (8), e são realizadas pelo CdG. A fase *botton-up*, as etapas (3), (4), (5) e (7), e são realizadas pelos ministérios setoriais e entidades vinculadas, responsáveis pela implementação das políticas públicas. A etapa (1) estabelece o cenário macrofiscal de médio prazo e os tetos agregados do orçamento. Na etapa (2) definem-se os tetos setoriais, consideradas as prioridades estratégicas do governo. Na fase *botton-up* que vem a seguir, os ministérios identificam seus gastos plurianuais (linha de base), revisam suas prioridades e incluem ou não novos programas, a depender de seu espaço fiscal (etapas (3), (4) e (5)). O CdG passa então a atuar novamente, desta feita na pactuação da distribuição dos recursos, tendo-se em vista os limites fiscais estabelecidos e as prioridades governamentais, preferencialmente com a publicização dos critérios de seleção dos programas. Por fim, a versão final de cada orçamento setorial é preparada (etapa (7)) e submetida ao CdG para revisão e consolidação, e posterior encaminhamento ao Congresso para aprovação (etapa (8)).

Figura 3 – Processo MTEF Simplificado



Fonte: Fortis e Gasparini (2017).

A gestão do MTEF também inclui o que a literatura denomina “revisões de gastos” (*spending reviews*), que é um instrumento cada vez mais utilizado por países da OCDE para avaliar políticas públicas existentes, “de forma a expandir o espaço fiscal disponível para novas

despesas prioritárias” (TOLLINI, 2018). A adoção de uma sistemática de *spending reviews* favorece a avaliação da eficiência das políticas (foco na economia), assim como a avaliação estratégica (as políticas que devem ser priorizadas), o que repercute na melhoria do processo de planejamento como um todo.

Realizar a gestão do MTEF no Brasil implica o esforço de aperfeiçoar os três componentes do modelo: a política fiscal, o planejamento e o orçamento. Na gestão da política fiscal, é mister elevar o nível de acurácia das projeções macroeconômicas de médio prazo. O Brasil produz boas projeções anuais, mas ainda é deficiente nas plurianuais. O modelo fiscal brasileiro, baseado em regras rígidas de curto prazo, apresenta fragilidades na medida em que impacta negativamente as políticas públicas com os recorrentes contingenciamentos; permite o crescimento sistemático das despesas obrigatórias, considerando-se que não possui instituições capazes de frear o ímpeto de gastos dos diferentes grupos de interesse e, como consequência; não garante a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazos (FORTIS; GASPARINI, 2017).

O pilar do planejamento estratégico talvez seja o que mais necessita ser aperfeiçoado. O World Bank (2013) apresenta diversos estudos de caso sobre MTEF, entre eles o do Brasil, com dados até 2011. O relatório examina diversas variáveis relacionadas à plurianualidade. No que diz respeito ao planejamento estratégico e à sua relação com o orçamento, cabe destacar duas dessas variáveis: objetivos estratégicos e foco no desempenho. Com relação aos objetivos estratégicos, o Banco Mundial aponta que:

LDO e o PPA deveriam (1) introduzir restrições fiscais de médio prazo e prioridades estratégicas do governo no processo orçamentário, (2) aumentar a transparência e a prestação de contas e (3) aprimorar os controles fiscais. O sistema alcançou maior sucesso no terceiro e, em certa medida, no segundo objetivo. Contudo, os objetivos estratégicos do governo e as metas de alocação de recursos no PPA não foram necessariamente refletidos no orçamento anual porque o PPA está sujeito a alterações anuais e tem, na prática, um impacto relativamente limitado no processo de preparação do orçamento (pelo menos além do primeiro ano)¹⁹ (WORLD BANK, 2013).

Sobre o desempenho, o Banco Mundial ressalta que

¹⁹ “*The LDO and the PPA were meant (1) to introduce medium-term fiscal constraints and strategic government priorities into the budget process, (2) to increase transparency and accountability, and (3) to enhance fiscal controls. The system has achieved greater success on the third and, to some extent, the second objectives. However, strategic government objectives and resource allocation targets in the PPA have not necessarily been reflected in the annual budget because the PPA is subject to annual changes and has, in practice, a relatively limited impact on the budget preparation process (at least beyond the first year)*” (WORLD BANK, 2013).

Embora o PPA enfatize o desempenho, na prática a qualidade dos indicadores de desempenho é baixa, a estrutura geral de monitoramento e avaliação é fraca e o financiamento não está vinculado aos resultados. Este é talvez o aspecto mais fraco da reforma do orçamento²⁰ (WORLD BANK, 2013).

Fortis e Gasparini (2017) destacam o distanciamento – ou disjuntiva – entre desenho e prática dos processos de planejamento e de orçamento do governo federal. Tendo sido desenhados para preverem i) uma etapa de estabelecimento de objetivos e prioridades nacionais que orientem a ação pública, ii) a conexão entre as funções de planejamento, programação, orçamentação e avaliação, iii) o foco nos resultados e iv) a transparência no uso dos recursos, na prática os sistemas de planejamento e orçamento apresentam deficiências críticas como i) ausência de estratégia e prioridades, ii) ausência de alinhamento estratégico entre objetivos e programas setoriais e os objetivos e prioridades nacionais, iii) dificuldade de se medir a eficácia dos programas para a resolução dos problemas nacionais e iv) mecanismos de avaliação restritos à entrega dos produtos, mas que não medem a efetividade da ação pública (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Assim, o pilar do planejamento estratégico necessita ser aperfeiçoado tanto do ponto de vista dos processos vinculados ao CdG (fase *top-down*) – gestão dos objetivos e das prioridades estratégicas nacionais e estabelecimento de mecanismos para o alinhamento dos planos setoriais às prioridades do governo –, quanto dos processos sob a responsabilidade dos ministérios setoriais (fase *botton-up*): planos estratégicos setoriais consistentes, que incluam previsão orçamentária das políticas e que estejam alinhados aos objetivos nacionais.

A gestão do terceiro pilar, o orçamentário, precisa contemplar o desdobramento do montante plurianual de gastos em tetos setoriais de gastos, também plurianuais; fazer valer o conceito de “margem de expansão”, em que a criação de despesas continuadas com novas políticas respeite o espaço fiscal disponível; conferir maior transparência às decisões de alocações orçamentárias, aí incluídos os critérios das decisões tomadas pela Junta de Execução Orçamentária (JEO), responsável pelas principais definições relacionadas ao processo orçamentário do governo federal e; separar, no âmbito de cada ministério setorial, as estimativas de custos das políticas públicas existentes daquelas relativas às novas políticas (FORTIS; GASPARINI, 2017).

²⁰ “While the PPA emphasizes performance, in practice the quality of performance indicators is low, the overall monitoring and evaluation framework is weak, and funding is not linked to results. This is perhaps the weakest aspect of budget reform” (WORLD BANK, 2013).

Assim, no processo de aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal, a disjuntiva planejamento-financeiras públicas-orçamento parece ser uma das mais importantes a serem superadas. Uma discussão aprofundada e responsável sobre o modelo MTEF, que envolva os níveis político e técnico dos poderes Executivo e Legislativo, poderá apontar caminhos para essa superação.

2.4 PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL

À ausência de direcionamento estratégico no âmbito do governo federal conecta-se outro elemento recorrente na literatura sobre planejamento estratégico governamental: a descoordenação. Para De Toni (2014), a falta de coordenação interna do governo federal se revela numa profusão de projetos e soluções cujos problemas a resolver, muitas vezes, não se consegue identificar. O autor cita as políticas industriais para exemplificar os danos que a ausência de coordenação pode causar. Se tivéssemos um sistema de planejamento estratégico em pleno funcionamento, argumenta o autor, que coordenasse as ações governamentais com horizonte no longo prazo, poderíamos ter enfrentado diversos problemas estruturais no campo da política tecnológica e industrial, a saber:

[...] 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. (DE TONI, 2014).

Garcia (2015), referindo-se à extinta Secretaria de Planejamento e Coordenação, vinculada ao gabinete da Presidência da República durante o governo militar, comenta que a coordenação do conjunto do governo não é mais formalmente reconhecida e que é comum na Esplanada dos Ministérios perguntarem qual é o arranjo vigente para a coordenação governamental.

A literatura é unânime em reconhecer que a função de coordenação é indispensável ao planejamento estratégico. Cardoso Jr. (2014) propõe que a função de planejamento seja revestida de “forte capacidade de articulação e coordenação interinstitucional”. Articular implica envolver no processo de planejamento grande número de atores, políticos e gestores públicos, cada qual com seus próprios interesses e recursos diferenciados de poder. A tarefa de coordenar, por sua vez, aplica-se às iniciativas de planejamento dos diversos órgãos e setores nos diferentes níveis de governo.

Rezende (2010) enfatiza a necessidade do fortalecimento dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento como parte de um “sistema de coordenação, acompanhamento e avaliação das políticas e dos programas” comandado pelo órgão central de planejamento e orçamento responsável pelo planejamento governamental, assim como a necessidade de “construção de instâncias de coordenação federativa”.

Ramesh (2018) observa que as “preocupações em relação à coordenação são tão antigas quanto os governos”, mas que para os países emergentes a coordenação é significativamente mais relevante, em razão da necessidade de alcançarem o desenvolvimento.

Matus (1989), no seu sexto argumento a favor da necessidade de se planejar, afirma que “é preciso uma coerência global frente às ações parciais dos atores sociais”. E acrescenta:

A coerência da ação global não se alcança espontaneamente, requer uma racionalidade central. O sexto argumento pode, então, enunciar-se deste modo: é preciso uma ação central que busque a coerência global frente às ações parciais dos atores sociais, se é que queremos conduzir o sistema social para objetivos decididos democraticamente pelos homens. (MATUS, 1989).

Capacidade de coordenação de planos, programas e projetos nacionais, regionais e setoriais; capacidade de articulação política de inúmeros atores; capacidade de construção de uma visão de longo prazo que integre os horizontes de médio e curto prazos e os orçamentos; capacidade técnico-administrativa que integre diferentes funções estruturantes em torno da função do planejamento estratégico: tais são, em síntese, os requisitos apontados pelos estudiosos para a reconstrução de um processo – e um sistema – de planejamento estratégico governamental robusto capaz de fazer face aos desafios do desenvolvimento.

O conjunto dessas capacidades aponta para a Presidência da República como sendo o lócus onde a construção de um sistema de tal importância torna-se possível. Alguns autores citados e a literatura de NdG indicam essa direção. De Toni (2014), ao propor a criação de um “Sistema de Planejamento Estratégico Governamental”, sustenta que

[...] as organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção da administração direta e indireta (inclusive o Presidente da República), deverão participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa. (DE TONI, 2014).

Garcia e Cardoso Jr. (2015) adotam o mesmo tipo de posicionamento, chegando a propor um organograma para o órgão central de planejamento estratégico, ao qual denominam “Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral”, que deveria ser uma unidade integrante da

Presidência da República. Esse órgão teria a incumbência de coordenar um “sistema de planejamento da alta direção do governo”, que seria “um dos mais cruciais aparatos do processo de governar”, com as seguintes atribuições:

[...] colocar conhecimento e informação a serviço da ação do dirigente máximo; realizar o processamento técnico-político das demandas que chegam ao dirigente e das decisões dele emanadas; manter o plano de governo vigente, mediante a sua constante atualização; assegurar a consistência global da rede de decisões da alta direção governamental; ofertar cenários válidos para subsidiar a construção dos caminhos condutores aos objetivos pretendidos; coordenar o sistema de planejamento estratégico do conjunto do governo (planos atualizados, avaliações de consistência e sinergia intertemporal, de oportunidade, de direcionalidade, de eficácia processual, intermediária e terminal). (GARCIA; CARDOSO JR., 2015).

Tais recomendações em prol do reposicionamento do planejamento estratégico na Presidência da República encontram uma janela de oportunidade no pedido de acesso do Brasil à OCDE. Em maio de 2017, o Brasil formalizou seu pedido de acesso à organização²¹ sob o argumento de o pedido fazer parte de uma estratégia mais ampla do governo para consolidar o caminho em direção ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. A Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM) relaciona um conjunto de benefícios para o governo, as empresas e os cidadãos de o Brasil ser membro efetivo da OCDE²². Para o governo, seria a “oportunidade de discutir melhores práticas de políticas públicas em um contexto multilateral”, partilhar da experiência dos demais países-membros, “reforçar compromisso de longo prazo com as boas práticas internacionais” e obter a legitimação internacional para as suas reformas. Para os cidadãos e empresas, os benefícios envolveriam a prestação de políticas públicas mais eficientes, aprimoramento dos gastos públicos, melhoria do ambiente de negócios, maior confiança dos agentes econômicos, sinalização “à comunidade internacional do compromisso do Brasil com uma economia aberta, previsível, responsável e transparente” e uma “governança pública mais avançada”.

A governança pública, na esteira das justificativas do pedido de acesso, recebeu especial atenção, ainda em 2017, por parte da Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, cujos técnicos, em trabalho de cooperação com o Tribunal de Contas da União, prepararam o Decreto

²¹ Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/brasil-ocde/brasil-na-ocde/pedido-de-acessao/pedido-de-acessao>>. Acesso em: out. 2019.

²² Apresentação disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/brasil-ocde/documentos/material-institucional/apresentacao-pedido-de-acessao-do-brasil-a-ocde-nov2018-1.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

nº 9203/2017 e o Projeto de Lei nº 9.163/2017. O primeiro institui a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e criou o CIG com a função de articular e coordenar as ações dos entes sob a jurisdição do decreto, com vistas ao aperfeiçoamento da governança. O segundo, em tramitação no Congresso Nacional, institucionaliza os termos do decreto na forma de lei e cria a Endes, com vigência de 12 anos, articulada aos planos nacionais, setoriais e regionais, e ao PPA. A esse conjunto formado pela Endes e demais planos, o PL dá o título de “planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, em referência ao Art. 174, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

Como se verá em detalhes adiante, o CIG tem tomado várias decisões relacionadas à Endes, ao PPA e a investimentos prioritários do governo federal, o que demonstra que o planejamento governamental tem sido considerado tema de interesse no grande “guarda-chuva” da governança pública por esse grupo de órgãos do núcleo de governo.

O fato de o planejamento do governo federal ter entrado na agenda do CIG, no entanto, não implica necessariamente que dele tenha se apropriado todo o NdG. Assim, por exemplo, quando se atenta para as competências da Secretaria-Geral da Presidência (SG) estabelecidas pela Lei nº 13.844/2019²³, que organiza os órgãos da Presidência da República e dos ministérios, e se lhes cotejam com as atas de reuniões do CIG²⁴ constata-se que, apesar de ser um ator diretamente relacionado ao processo de planejamento estratégico federal, a Secretaria, que possui o status de ministério, não participa das decisões sobre o tema. A Lei nº 13.844/2019 define:

Art. 7º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

...

²³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: out. 2019.

²⁴ Disponíveis em: <<http://www.casacivil.gov.br/governanca/comite-interministerial-de-governanca>>. Acesso em: out. 2019.

III - no planejamento nacional estratégico e de modernização do Estado. (BRASIL, 2019a).

Nesse sentido, quando se tem vista o propósito de se recepcionar a função do planejamento estratégico no seio do NdG, cabe também investigar o papel dos demais entes do núcleo para o desempenho dessa função.

A questão acerca de quais atores estariam investidos de atribuições direta e indiretamente relacionadas ao planejamento estratégico será objeto dos trabalhos de *peer review* de CdG²⁵, iniciativa incluída no bojo das ações relacionadas ao processo de acesso do Brasil à OCDE. Planejamento estratégico e estabelecimento de uma visão estratégica de País são consideradas pela OCDE funções típicas de CdG²⁶. Assim, essa revisão entre pares poderá resultar, em última instância, em uma reorganização do núcleo do governo federal e, em especial, contribuir para o fortalecimento do planejamento estratégico, essa função central para qualquer governo que, como já dito, se confunde com o próprio ato de governar. Nesse sentido é que se fez referência acima à janela de oportunidade que se abre com o pedido de acesso do Brasil à OCDE.

Em face das recomendações dos especialistas sobre a necessidade de se reposicionar o planejamento estratégico federal na Presidência da República e do foco que os órgãos da Presidência da República passam a colocar sobre a organização do NdG, põem-se as questões de como o planejamento estratégico poderia ser repensado em termos das estruturas e processos do NdG federal, e de como essa reconfiguração poderia acomodar as três dimensões do Triângulo de Governo: o Projeto de Governo, a Governabilidade e a Capacidade de Governo. É o que será examinado nas seções subsequentes. Mas antes disso, cabe examinar como outros países estão lidando com seus processos de planejamento estratégico governamental e recorrer à literatura sobre NdG para esclarecer alguns conceitos necessários ao entendimento do seu papel para o fortalecimento desse processo.

2.5 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: OS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

²⁵ *Pier review* (revisão entre pares) é o exame do desempenho ou práticas de um Estado, em uma determinada área, por outros Estados. O seu objetivo é ajudar o Estado sob revisão a melhorar seu processo de políticas públicas, adotar melhores práticas e se adequar a padrões e princípios. Trata-se de uma discussão entre iguais, que não impõe a adoção de uma posição rígida ou a obrigação de um curso de ação. Tradução livre da definição em: <<https://www.oecd.org/site/peerreview/whatispeerreview.htm>>. Acesso em: out. 2019.

²⁶ OCDE (2018).

Ao longo de um período de pouco mais de 12 anos, o número de países com plano nacional de desenvolvimento mais que dobrou: de 62 em 2006 para 134 em 2018. Hoje, mais de 80% da população mundial vive em países com algum plano nacional de desenvolvimento, de curto, médio ou longo prazo. Trata-se de um dado significativo, tendo em vista que a prática de se construírem planos nacionais encontrava-se desacreditada nas últimas décadas do século passado e início deste. O colapso do bloco soviético e seu respectivo aparato de planejamento centralizado, o crescimento estrondoso da economia chinesa, liberalizada, e a crescente insatisfação, a partir da década de 1970, em relação aos resultados de planejamentos econômicos nacionais estão entre as razões para a forte desconfiança gerada em torno desses planos. Mas pesou igualmente contra estes os ajustes estruturais em escala global promovidos pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional²⁷ (CHIMHOWU; HULME; MUNRO, 2019).

A retomada dos planos nacionais está relacionada a vários fatores, segundo a análise de Chimhowu, Hulme e Munro (2019). O primeiro deles seria o desenvolvimento de capacidades estatais de planejamento por parte de países pobres que tiveram que desenvolver planos para redução da pobreza e acabaram por estender o planejamento a outras áreas do desenvolvimento nacional. O segundo seria uma resposta aos desafios colocados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁸ e pelos Objetivos de Desenvolvimento Global (ODS)²⁹. Em razão de sua abrangência, os objetivos globais pactuados pelos países signatários fomentaram a profissionalização do planejamento nacional, bem como a criação de modelos de monitoramento que requereram inclusive a melhoria de suas bases de dados. O terceiro fator apontado pelos autores teria relação, paradoxalmente, com uma reação contrária à Agenda 2030 por parte de alguns países³⁰, no intento de afirmarem seus valores nacionais. Por último, a implementação de planos nacionais de desenvolvimento seria uma tentativa de países emergentes fortalecerem suas economias para enfrentarem os riscos negativos da globalização (CHIMHOWU; HULME; MUNRO, 2019).

Para essa nova onda de produção de planos nacionais, Chimohowu, Hulme e Munro (2019) cunharam o termo “novo planejamento nacional”. Sua pesquisa foi construída a partir

²⁷ Ver World Bank (1983).

²⁸ Compromisso firmado no ano 2000 pelos Estados-membros da ONU e atualizado pela Agenda 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>.

²⁹ Ver Agenda 2030, adotada na Assembleia Geral da ONU, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

³⁰ A exemplo do Uzbequistão e da Coreia do Norte.

do levantamento e análise de 107 planos extraídos de um repositório com 134 planos³¹ e de estudos de casos detalhados de 10 países. Um dos achados da pesquisa mostra que planos de longa duração (acima de cinco anos) estão fortemente correlacionados com regimes em que há baixa alternância de poder; em países democráticos, a duração do plano normalmente está associada ao calendário eleitoral, tendo grande parte dos planos (45%) a duração de cinco anos. Entretanto, em alguns países democráticos onde o processo de planejamento foi inclusivo e criou algum consenso entre as elites políticas, foi possível manter um horizonte de longo prazo para o plano, para além do calendário eleitoral (CHIMHOWU; HULME; MUNRO, 2019).

Também foram mapeados os “donos dos planos”, ou seja, as agências responsáveis pela produção, supervisão da implementação e monitoramento, e comunicação dos resultados. Tais agências variam de país a país e podem ser o ministério das finanças, o ministério do planejamento, agências nacionais de planejamento, unidade específica dentro do CdG, ou partido político. Os 10 estudos de caso indicaram que países que possuem agência especializada em planejamento têm maior probabilidade de produzirem planos nacionais com alta qualidade, capazes de sobreviver à alternância dos governos.

A qualidade dos planos foi avaliada pelos pesquisadores não somente por seu conteúdo, mas igualmente por seu processo de elaboração. Eles classificaram os planos em quatro tipos, cruzando os critérios de direção do processo (*top-down* versus *bottom-up*), elaboração colaborativa versus conduzida por especialistas, baseado ou não em evidências e com ou sem participação social. Os autores advogam que, tendo-se em vista os objetivos a serem alcançados na Agenda 2030, o tipo mais adequado seria aquele construído de forma *bottom-up*, colaborativamente, baseado fortemente em evidências com alta participação social (CHIMHOWU; HULME; MUNRO, 2019).

Um aspecto crucial para a qualidade e a credibilidade dos planos diz respeito a como eles são financiados. Sem um planejamento financeiro consistente, o plano tende a ser desacreditado porque não é capaz de orientar as decisões alocativas dos recursos. O dado preocupante dos estudos de Chimhowu, Hulme e Munro (2019) sobre o financiamento revela que 79 dos 107 planos analisados não possuem planejamento orçamentário associado à sua

³¹ Planos de países da África, Ásia, Europa, Oriente Médio, América Latina e Caribe. Para o Brasil, foi considerado como plano nacional o PPA 2016-2019.

implementação, e a maioria fala apenas de maneira genérica sobre a necessidade de obtenção de recursos domésticos e internacionais.

Especificamente para países da América Latina e Caribe (ALC), uma pesquisa BID-OCDE³², de 2015, indicou que, dos 15 países pesquisados³³, um não possuía documento de visão estratégica; seis países possuíam documento com abrangência de um a cinco anos (40%); dois, com abrangência de seis a 10 anos (13%) e; seis, com planos de duração superior a 10 anos (40%). Um desafio apontado pela pesquisa com respeito aos planos de longo prazo é o de permanecerem como direcionadores estratégicos válidos mesmo após a mudança de governo, observação que converge com os achados de Chimohowu, Hulme e Munro (2019).

Essa pesquisa também revelou maior protagonismo do CdG dos países da ALC na elaboração dos planos nacionais, em relação à realizada por Chimohowu, Hulme e Munro (2019). Em dois terços dos países, o documento é redigido pelo CdG e, no restante, por ministérios, instituições setoriais, consultores externos ou organizações internacionais.

O protagonismo do CdG também foi encontrado no monitoramento das políticas públicas implementadas pelos ministérios de linha, a partir da fixação de metas de desempenho. Porém, à exceção de poucos países, não há planos de ação para a implementação, característica esta que distancia esses países da média dos membros da OCDE, onde se tem adotado nos últimos anos um enfoque sistemático para o acompanhamento das prioridades governamentais (OECD, 2016).

Uma terceira pesquisa voltada para a investigação dos CdG de 37 países, publicada pela OCDE em 2018³⁴, mostrou que nem todos os países-membros dispõem de uma visão estratégica nacional: apenas 78% indicaram possuir tal documento, sendo que 35% desses cobrem apenas o horizonte de cinco anos ou menos, coincidindo com seus respectivos ciclos eleitorais, o que corrobora os dados das duas pesquisas apresentadas acima. Não obstante, o número de países com planos de longo prazo (11 a 20 anos) aumentou desde a última pesquisa, em 2013, passando de 17% para 27%.

³² OECD (2016), disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-Administraciones-P%C3%BAblicas-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>>.

³³ O Brasil não foi incluído na pesquisa.

³⁴ OECD (2018). Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>.

A pesquisa revelou algumas fragilidades no processo de planejamento estratégico conduzido pelos CdG. Foram observadas dificuldades dos responsáveis por esse processo em influenciar a direção das políticas públicas, o que já havia sido apontado em outra pesquisa da OCDE, em 2013. As análises também mostraram que os CdG desses países atuam mais na coordenação e supervisão das políticas do que propriamente na definição de uma agenda estratégica.

Outra fragilidade diz respeito a como esses países lidam com seus riscos estratégicos: apenas um terço de seus CdG possuem a atribuição de prospectar cenários com potenciais riscos futuros; a maioria foca apenas no gerenciamento e coordenação de eventos de crise (OECD, 2018).

Os resultados de todas essas pesquisas mostram que há grande espaço para o aperfeiçoamento institucional dos processos relacionados ao planejamento estratégico dos países, mesmo daqueles considerados países ricos. A capacidade de construir e manter economias saudáveis depende da capacidade dos Estados de fortalecerem suas instituições, processos e práticas de planejamento estratégico, entre estas a de perscrutar o longo prazo visando identificar oportunidades e mitigar riscos.

2.6 O NÚCLEO DE GOVERNO

Até aqui tem-se recorrido às expressões “núcleo de governo” e “centro de governo” indistintamente. Não obstante, de acordo com Cavalcante e Gomide (2019), o núcleo de governo (NdG) “é formado pelo conjunto de instituições e/ou atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo (presidente ou primeiro-ministro) na definição da agenda e na coordenação das ações prioritárias do governo.”

As instituições que prestam o apoio ao chefe do Executivo podem ou não integrar a estrutura formal da Presidência da República, ou o gabinete do primeiro-ministro, mas sua função consiste em coordenar as atividades “com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política definida pelo Poder Executivo e busque a realização de seus grandes objetivos” (CAVALCANTE; GOMIDE, 2019).

Por sua vez, segundo os mesmos autores, “centro de governo” designa os estudos liderados por organismos multilaterais, a exemplo de OCDE e BID, com forte componente prescritivo e baseado teoricamente na administração pública, e cuja ênfase é realizar

comparações de desempenho entre países a partir das funções típicas de núcleo de governo (planejamento, coordenação, monitoramento, entre outras), com vistas a recomendações sobre a melhor configuração. Os aspectos centrais sobre CdG dizem respeito aos seus propósitos, estrutura e organização.

Assim, NdG seria a expressão para designar o conceito geral, enquanto CdG, a utilizada para a perspectiva de estudos de NdG própria daquelas organizações internacionais, com viés analítico de cunho funcional. Além desta perspectiva de estudo, há duas outras mencionadas pelos autores: “*core executive*”, oriunda do Reino Unido e baseada na ciência política, que busca “compreender a coordenação das políticas públicas” e; “*presidential center*”, dos Estados Unidos, para a qual o NdG é predefinido e estrutural e cuja abordagem é a de “tomada de decisão, estilos presidenciais ou equipes” (CAVALCANTE; GOMIDE, 2019).

Para os propósitos deste trabalho, interessa identificar os atores, mecanismos e instrumentos relacionados à função do planejamento estratégico no NdG federal, bem como de outras funções que possuem um vínculo estreito com ela, como a coordenação intragovernamental, a coordenação política e o monitoramento. Portanto, foca-se na abordagem funcional e, nesse sentido, será utilizada com recorrência a expressão CdG. Quando se tratar do conceito geral, entretanto, será utilizada a expressão NdG.

A motivação para os estudos de NdG no Brasil e no mundo poderia ser resumida como a necessidade de os governos aumentarem a capacidade de coordenação de suas ações de forma a poderem realizar seus grandes objetivos. Trata-se, em suma, de dar maior coerência à atuação do governo como um todo.

Cavalcante (2019), em sua revisão da literatura sobre NdG, enumera quatro grandes desafios das políticas públicas que ressaltam a relevância do tema: a “prevalência dos problemas transversais, multidimensionais e incertos” (*wicked problems*), que são por natureza multissetoriais e, portanto, exigem coerência e coordenação de múltiplos atores; a necessidade de superação dos efeitos de fragmentação e esvaziamento do Estado, resultado da *New Public Management* (NPM), que acabou por reduzir “a capacidade das lideranças políticas para a implementação de agendas prioritárias e estratégicas de governo” e que agora leva ao movimento oposto de “gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*)”; a desconfiança em relação ao setor público e; o aumento das expectativas da sociedade em relação aos serviços públicos num contexto de “governo transparente, fortalecimento da relação Estado-sociedade, restrições orçamentárias e constantes transformações tecnológicas”.

Assim, o que se busca com a constituição e fortalecimento do NdG é a ação coordenada, cooperativa e integrada do governo como um todo, o direcionamento político, o engajamento adequado com os cidadãos e uma narrativa coerente das ações do governo (CAVALCANTE, 2019).

Segundo a OCDE, a maioria dos países possui funções similares de CdG, a despeito de suas diferenças em termos de sistemas administrativos, estruturas organizacionais e tamanho. Essas funções comuns incluem o suporte para a tomada de decisão ao chefe do governo e a seu gabinete em políticas públicas e assuntos políticos, coordenação das prioridades das políticas públicas transversais, planejamento estratégico governamental e comunicação à sociedade e à própria administração (OECD, 2018).

Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), na sua compilação da literatura, identificam duas categorias de definição de CdG: a definição estreita e a definição estendida. A primeira considera apenas as unidades localizadas na estrutura da Presidência da República ou do gabinete do Primeiro Ministro. O critério de definição é, portanto, o posicionamento da unidade na estrutura em torno do chefe do Executivo. A segunda definição, por outro lado, além dessas unidades, inclui as unidades e instituições que, mesmo não fazendo parte da estrutura da Presidência ou do gabinete do Primeiro Ministro, desempenham alguma função central e transversal no governo. Assim, segundo esta última abordagem, os ministérios das finanças e do planejamento³⁵ integram o CdG, uma vez que desempenham funções centrais como o planejamento e monitoramento das ações governamentais. Entretanto, esses ministérios também funcionam como ministérios de linha em suas respectivas áreas de atuação, o que lhes confere um papel dual no governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

Os autores afirmam que a função de CdG que mais aparece na literatura é a de coordenação, em seus aspectos técnico e político. Coordenação seria, segundo a literatura, o coração da missão do CdG (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013). Eles relacionam cinco funções-chave: coordenação política, planejamento estratégico, coordenação das políticas públicas³⁶, monitoramento do desempenho, e comunicação e *accountability* das ações.

A coordenação política envolve a negociação com o Legislativo, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil, grupos de interesse para a implementação dos programas de

³⁵ No caso brasileiro, o Ministério da Economia.

³⁶ Neste texto, “coordenação intragovernamental” e “coordenação das políticas públicas” estão sendo tratadas como expressões equivalentes.

governo. Para assegurar uma direção coordenada e unificada das políticas, os chefes do Executivo servem-se do CdG como o instrumento capaz de tratar as informações oriundas de múltiplas fontes e integrá-las de forma a facilitar a tomada de decisão. Entretanto, há autores que argumentam que a centralização implica custos, como a perda de expertise setorial. Centralizar é uma opção quando se quer uma ação rápida, reorganizar o governo, produzir uma nova política ou quando não há alinhamento dos órgãos setoriais com o governo central (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013). No presidencialismo de coalizão, caso brasileiro, a coordenação política pode se tornar mais complexa em razão dos diferentes interesses dos partidos que integram o governo.

O planejamento estratégico implica traduzir os compromissos de campanha em um plano de governo cujos objetivos possuam os recursos necessários à sua realização. O CdG precisa garantir a congruência dos objetivos setoriais com as prioridades do governo, o que não é uma tarefa trivial. Essa convergência de objetivos pode ocorrer de uma maneira *top-down*, em que o chefe do Executivo impõe aos órgãos setoriais os objetivos e metas do governo, ou *bottom-up*, em que o CdG funciona como um compilador das iniciativas dos ministérios de linha. Uma ou outra maneira de atuar depende de vários fatores, entre estes do estilo presidencial, da dinâmica política dentro do governo e do nível de experiência do CdG e dos ministérios de linha. De qualquer modo, qualquer que seja sua forma de atuação, o CdG precisa garantir que os ministérios de linha possuam objetivos específicos realizáveis e que o orçamento esteja alinhado ao plano de governo. É função do CdG auxiliar o chefe do Executivo a manter a coerência governamental e o foco nas ações prioritárias (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

A coordenação das políticas públicas abrange tanto o desenho quanto a implementação dos temas transversais prioritários, de tal sorte que o *policemaking* esteja alinhado à estratégia de governo (CAVALCANTE, 2019). O objetivo é o mesmo da função de coordenação política, porém voltado para dentro do próprio governo. A organização vertical da administração pública, ao mesmo tempo que favorece a especialização, gera fragmentação e falta de coesão do governo como um todo. A falta de coordenação não raro redundando em duplicação de esforços, conflitos burocráticos e desperdícios, e a resposta para esses problemas seria a coordenação de CdG, defendem Alessandro, Lafuente e Santiso (2013).

Metcalfé (1994) apresenta uma escala de nove níveis de coordenação em que o nível mais baixo é o das decisões independentes dos ministros de linha (nível 1), logo depois a

comunicação a outros ministros (nível 2), consulta com outros ministros (nível 3), evitamento de divergências entre ministros (nível 4), busca de acordo entre ministros (nível 5), arbitramento de diferenças de políticas públicas (nível 6), estabelecimento de limites à ação ministerial (nível 7), estabelecimento de prioridades centrais (nível 8), até finalmente chegar ao nível mais alto de coordenação, o da estratégia governamental (nível 9), a ser implementada pelos ministérios de linha. Na proposta do autor, um determinado nível de coordenação acumula os níveis abaixo dele, o que é criticado por Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), que argumentam que países podem apresentar altos níveis de coordenação sem terem atingido níveis inferiores.

Apesar de a literatura sugerir que altos níveis de coordenação estejam relacionados à boa qualidade das políticas públicas, existe o risco de que a forte coordenação do CdG iniba as iniciativas e a criatividade dos ministérios de linha. O equilíbrio entre coordenação e especialização pode ser algo difícil de se obter (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

A função de monitoramento do desempenho possui um encadeamento lógico com as anteriores. Enquanto o planejamento estratégico, a coordenação política e a coordenação intragovernamental estabelecem as prioridades do governo, o monitoramento se encarrega de medir o quanto tais prioridades foram alcançadas. Essa função é mediada pelos sistemas de informação, cujos dados devem permitir a correção das políticas públicas pelo governante e gestores, quando necessário. Alguns países implementaram unidades específicas de monitoramento que realizam tanto o controle (ou avaliação) *ex ante* de novas políticas, quanto o *ex post* de políticas em andamento ou encerradas. O crescente interesse dos países em desenvolvimento em criar unidades desse tipo pode ter relação com os problemas de implementação de suas políticas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

Os autores apontam dois aspectos relevantes em relação ao monitoramento. Em primeiro lugar, que a capacidade do CdG de monitorar o desempenho do restante do governo depende do poder delegado a ele pelo Presidente, mas também de como os ministérios de linha e demais unidades setoriais percebem o valor agregado pelo CdG ao seu trabalho. Em segundo lugar, que o monitoramento funciona melhor quando limitado a poucos objetivos estratégicos, o que leva alguns países a focarem somente nas principais prioridades de governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

Por fim, a comunicação e *accountability* fecha o ciclo das funções de CdG ao apresentar os resultados e prestar contas do que foi feito nos processos anteriores. O processo de

comunicação e *accountability* é complexo: envolve a redação dos pronunciamentos presidenciais, o relacionamento com a mídia, a coordenação das agências setoriais de informação do governo, estruturação de áreas dedicadas às mídias digitais, o estabelecimento de regras para assegurar a transparência das ações e decisões, entre outras tarefas e subprocessos. Há uma tensão permanente na unidade encarregada dessa função no que diz respeito a dar transparência dos atos versus proteger a imagem do chefe do Executivo. Esse seria o grande dilema dessas unidades, conforme afirmam Alessandro, Lafuente e Santiso (2013): promover a *accountability* sem prejudicar a imagem do chefe do Executivo. Alternativas para se reduzir essa tensão são sugeridas pela literatura: fóruns, redes sociais e outros meios que promovam o debate em torno dos resultados apresentados (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

As unidades e outras instituições que implementam as funções de CdG podem ou não compor a estrutura da Presidência da República, conforme mencionado anteriormente. A estrutura do CdG não é prevista em lei, nem mesmo na Constituição, seja aqui no Brasil ou em outros países (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013), o que faz com que os órgãos que o compõem mudem com a mudança dos governos. A figura 4 apresenta a visão do TCU sobre a estrutura do CdG no segundo governo Dilma, a partir de uma definição estendida, que inclui órgãos fora da Presidência da República (BRASIL, 2016b).

Figura 4 – CdG do segundo mandato de Dilma Rouseff



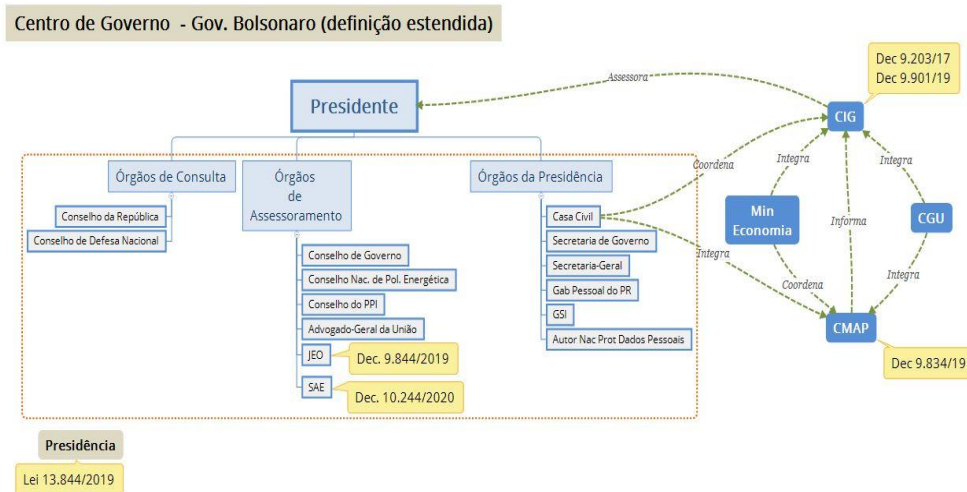
Fonte: Brasil (2016b).

Procedendo-se a uma análise funcional estendida de CdG do atual governo, e tomando-se como base a Lei nº 13.844/2019, que estabelece a organização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, o Decreto nº 9.203/2019, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, o Decreto nº 9.834/2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Públicas (CMAP), o Decreto nº 9.844/2019, que dispõe sobre a JEO, e o Decreto nº 10.244/2020, que subordina a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) diretamente ao Presidente da República, chegou-se ao desenho de CdG apresentado na figura 5.

Nessa interpretação sobre a estrutura do CdG, constam os órgãos e colegiados diretamente vinculados à Presidência da República e órgãos e outras instituições fora dela, como o CIG, o CMAP, o Ministério da Economia e a Controladoria-Geral da União. Como em muitos países, e inclusive segundo a visão do TCU, o Ministério da Economia compõe o CdG por realizar funções transversais e não somente desempenhar o papel de ministério de linha. Pelo mesmo motivo a CGU, que juntamente com o ME e a Casa Civil compõem o CIG, integra o CdG. A transversalidade das decisões tomadas por esses órgãos fica evidente quando se examinam as atas de reunião do CIG, em que são decididas questões relacionadas à estratégia

de longo prazo do País e ao PPA, entre outras. Por sua vez, o CMAP foi incluído nesse desenho em razão de ser integrado por esses três órgãos e ter sido criado para avaliar e monitorar as políticas públicas selecionadas e financiadas com recursos da União, o que é uma função típica de CdG.

Figura 5 – CdG do Governo Bolsonaro



Fonte: Elaboração própria.

Os estudos comparativos de CdG, realizados pelos organismos multilaterais, têm como objetivo estabelecer um rol de boas práticas de governança de políticas públicas que seja aplicável a diferentes países. No Brasil, o TCU publicou em 2016 o “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo”, fruto de acordo de cooperação com a OCDE entre os anos de 2013 e 2016. Entre as justificativas para a produção do documento, o TCU argumenta que o aumento da eficiência é a solução para o Estado enfrentar a combinação de demandas sociais crescentes com limitação de recursos, e que para tanto é necessário garantir respostas integradas e coerentes do governo, uma vez que os ministérios isoladamente não conseguem tratar as questões como a competitividade econômica, desigualdade social, desemprego e segurança (BRASIL, 2016b).

As negociações políticas complexas em torno das políticas prioritárias, argumenta o órgão de controle, requerem o fortalecimento de capacidades institucionais que permitam o alcance de resultados e entrega de serviços à população, a partir de políticas públicas com base em evidências. Essa empreitada implicaria a necessidade de se fortalecer o “Centro de Governo estratégico”. No entanto, o TCU admite que, embora haja “razões teóricas sólidas” para crer que o fortalecimento das funções de planejamento, coordenação e monitoramento podem

produzir bons resultados, “são limitadas as evidências publicadas de que os resultados e impactos das políticas sejam aperfeiçoados pelo trabalho do CG” (BRASIL, 2016b).

A literatura sugere que a arquitetura institucional do CdG pode influenciar seu desempenho. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma das instituições cujos estudos embasaram o relatório do TCU, descreve três estilos de gerenciamento do CdG: o modelo competitivo, o modelo colegiado e o modelo formalístico. No modelo competitivo, linhas de responsabilidades e jurisdição se sobrepõem e assim se estabelecesse a competição entre diferentes órgãos. No modelo colegiado, frequentemente formado por correligionários partidários, a cooperação tende a ser o princípio de atuação, ao invés da competição. O modelo formalístico, por sua vez, estabelece procedimentos e canais para o fluxo da informação que visam à racionalização do processo de formulação das políticas públicas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013). No Brasil, os modelos de NdG têm variado ao longo dos últimos governos. Cavalcante e Gomide (2018) relatam as diferenças entre as arquiteturas do NdG dos governos FHC, Lula e Dilma Rouseff:

[...] o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) compartilhou os ministérios mais estratégicos com partidos aliados e optou por um estilo de gestão do tipo competitivo. Por sua vez, nos governos do PT (2003-2014), houve uma tendência de centralização desses cargos muito maior no NdG, sendo possível observar tanto estilos colegiados (mandatos de Lula) quanto hierárquicos (no curso da gestão de Dilma Rouseff). (CAVALCANTE; GOMIDE, 2019).

A Lei 13.844/2019 estabeleceu algumas sobreposições de competências entre os órgãos que poderão eventualmente levar a um estilo competitivo de gestão do CdG. Assim, por exemplo, a Secretaria-Geral (SG) recebeu a incumbência do “planejamento nacional estratégico” e o Ministério da Economia a de “formulação do planejamento nacional”. Há outros exemplos, mas este já é um indício de que qualquer iniciativa preocupada com o aperfeiçoamento da organização funcional do CdG deverá levar em consideração eventuais sobreposições contidos nos dispositivos legais e infralegais e estabelecer mecanismos de coordenação capazes de criar sinergia entre os órgãos em prol do melhor desempenho do conjunto, em particular no que tange à função do planejamento estratégico.

Na busca pelo fortalecimento do planejamento estratégico governamental, é preciso considerar a contribuição dos organismos internacionais, cujo arcabouço conceitual de viés funcional presta-se à concepção de uma matriz de responsabilidades para as unidades do CdG com vistas à delimitação dos seus respectivos campos de atuação. Tal delineamento pode ser útil quando se tem em vista o propósito de dotar o sistema de um grau mais elevado de

institucionalidade. Não obstante, critérios exclusivamente técnicos podem não ser suficientes para melhorar o desempenho do CdG, e eventualmente sequer chegam a ser aceitos pelo Presidente da República, haja vista a natureza eminentemente política de que se reveste o seu entorno e as injunções do estilo presidencial sobre os órgãos que lhe respondem diretamente.

3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Após as reflexões de Carlos Matus (1993, 2007) sobre o que significa planejar e as condições para viabilizar o plano delineadas no seu Triângulo de Governo, o exame da literatura sobre planejamento governamental no Brasil para levantamento dos seus principais problemas e as recomendações dos especialistas para solucioná-los, o exame da experiência internacional com os planos nacionais de desenvolvimento e o esclarecimento dos conceitos de NdG e CdG, parte-se para a identificação das categorias de análise que orientam a coleta dos dados.

A pergunta orientadora da pesquisa – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? – foi desdobrada em perguntas sobre cada uma das variáveis do Triângulo de Governo de Carlos Matus – categorias de análise – para que fosse possível identificar as capacidades institucionais a serem mobilizadas com vistas ao fim almejado. Procedeu-se a outro desdobramento analítico (quadro 1), de forma a tornar mais operacional o levantamento de informações, seja por análise documental, seja por entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado considerando-se as perguntas formuladas nos dois desdobramentos. Para a primeira categoria, Projeto de Governo, foram criadas duas subcategorias: Visão de Longo Prazo e Plano de Governo. Para a segunda, Governabilidade, as subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política. Finalmente, a terceira categoria, Capacidades de Governo, foi traduzida em Recursos Humanos e Organizacionais.

Para a primeira categoria, o Projeto de Governo, buscou-se averiguar quais são os instrumentos de governo federal dispõe para a construção de uma visão de país, expressos em termos de uma visão de longo prazo e de um plano de governo que orientem seus demais instrumentos de planejamento. Considera-se que o plano de governo possui horizonte de médio prazo, válido nos limites do mandato presidencial, e que a Visão de Longo Prazo extrapola esse horizonte temporal, perpassando mais de um mandato.

Para a segunda categoria, Governabilidade, procurou-se avaliar a capacidade institucional para que o governo influencie os atores – intragovernamentais, políticos e da sociedade – relevantes para o Projeto de Governo, sob uma perspectiva das funções de CdG que interagem diretamente com a função do planejamento estratégico: a coordenação intragovernamental (ou coordenação das políticas públicas) e a coordenação política. Considerou-se também a função de monitoramento e avaliação, porém de forma integrada à análise das duas funções anteriores.

A separação entre coordenação intragovernamental e política possui a vantagem analítica de permitir a identificação dos atores, arranjos e instrumentos próprios de cada uma. Por consequência, essa distinção pode facilitar a formulação de propostas de intervenção específicas. Entretanto, de acordo com a literatura, não existe rigorosamente uma separação entre coordenação de políticas públicas e coordenação política. Peters (2018) afirma que os inúmeros instrumentos de coordenação de que dispõem os centros de governo dependem todos, em maior ou menor grau, da autoridade dos atores do núcleo presidencial. Assim, “[...] esses mecanismos são com frequência tão políticos quanto administrativos. A coordenação é sobre definir e implementar prioridades, assim como sobre fazer as organizações trabalharem juntas de maneira suave e eficaz³⁷” (PETERS, 2018).

Com relação à terceira categoria, Capacidades de Governo, interessou saber qual a capacidade operacional do governo para realizar o Projeto de Governo, expressa em termos de recursos humanos e organizacionais disponíveis ou mobilizáveis para as funções do planejamento estratégico, a coordenação intragovernamental e a coordenação política.

O quadro 1, a seguir, apresenta o desdobramento da pergunta de pesquisa em perguntas orientadoras para cada variável do Triângulo de Governo que, por sua vez, também são desdobradas em perguntas mais específicas que nortearam a coleta de dados.

³⁷ “[...] these mechanisms are often as much political as they are administrative. Coordination is about setting and implementing priorities as well as about merely getting organizations to work together smoothly and effectively” (PETERS, 2018).

Quadro 1 – Categorias de análise

<p style="text-align: center;">Pergunta de Pesquisa:</p> <p style="text-align: center;">Como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País?</p>		
<p style="text-align: center;"><u>Projeto de Governo</u></p> <p style="text-align: center;">Quais são os instrumentos de que o governo federal dispõe para a construção de uma visão de país, expressos em termos de:</p> <p>Visão de Longo Prazo?</p> <p>Plano de Governo?</p>	<p style="text-align: center;"><u>Governabilidade</u></p> <p style="text-align: center;">Qual a capacidade do governo federal em influenciar os atores relevantes para a realização do Projeto de Governo, expressa em termos de:</p> <p>Coordenação Intragovernamental</p> <p>Coordenação Política (Congresso, Judiciário, entes federativos, sociedade)</p>	<p style="text-align: center;"><u>Capacidade de Governo</u></p> <p style="text-align: center;">Qual a capacidade operacional do governo para a realização do Projeto de Governo, expressa em termos de:</p> <p>Recursos humanos e organizacionais</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Como o plano de governo orienta as ações do governo e dos demais atores? • Como a visão de longo prazo orienta as ações do governo e dos demais atores? • Quais são os atores relevantes no processo de construção desses instrumentos e como se relacionam? 	<p>Quais são as estruturas, arranjos e instrumentos de que o CdG dispõe para mobilizar os atores na construção do o projeto de governo (coordenação dos planos e das políticas públicas e articulação política com os demais poderes, os entes federativos e a sociedade)?</p>	<p>Quais são os recursos humanos e organizacionais de que o CdG dispõe para realizar o projeto de governo (a gestão do planejamento estratégico, da coordenação intragovernamental e da coordenação política)?</p> <p>Recursos humanos: conhecimento e experiência dos dirigentes, capacidade técnico-política das equipes;</p> <p>Recursos organizacionais: estruturas organizacionais, processos, métodos e técnicas, sistemas de informação.</p>

Fonte: Elaboração própria.

O método de pesquisa e análise consistiu em utilizar a abordagem funcional dos estudos de CdG, considerada abordagem estendida, em oposição à abordagem estreita – porque inclui as unidades fora da estrutura da Presidência da República que desempenham alguma função típica de CdG (CAVALCANTE; BATISTA, 2019) –, como chave de entrada para o levantamento das informações sobre cada uma das categorias de análise. Assim, examinando-se as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, levantaram-se os dados e procedeu-se à análise do Projeto de Governo, da Governabilidade e das Capacidades de Governo. O levantamento foi feito em documentos e normas e por meio de seis entrevistas com técnicos da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento e gestores do alto escalão do governo federal. Também contou como fonte de informação a experiência profissional do autor. A correlação entre entrevistados e respectivos locais de trabalho encontra-se no apêndice 1. Apesar de não ter havido solicitação de sigilo por parte dos entrevistados, optou-se por referenciá-los por meio das letras A, B, C, D, E e F. O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice 2.

A abordagem funcional foi tratada sob os enfoques *de jure* e *de facto* (Cavalcante & Batista, Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro, 2019). O primeiro é a forma de observação que se serve das normas e estruturas formais para estudar o NdG. Entretanto, como esse enfoque não capta completamente a dinâmica da gestão governamental, é preciso lançar mão do segundo enfoque, de natureza prática ou comportamental, que pode ser obtido por meio de agendas, atas de reunião e entrevistas. Em resumo, procedeu-se à investigação por meio da combinação das abordagens *de jure*-funcional e *de facto*-funcional, aplicando-se essas abordagens à análise documental e às entrevistas. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice B.

Outro conjunto de dados obtidos tanto do exame documental quanto das entrevistas foi o das recomendações dos órgãos de controle, pesquisadores, técnicos especialistas e gestores públicos em planejamento estratégico governamental e assuntos correlatos. Esses dados foram agrupados à parte por não se tratar do que a norma determina (abordagem *de jure*), do que de fato acontecesse (abordagem *de facto*), mas simplesmente do que deveria ser, do ponto de vista daqueles interlocutores.

É preciso ressaltar que as funções de comunicação e *accountability*, embora também compartilhem diversas interfaces com o planejamento estratégico, não foram consideradas no escopo deste projeto. O seu estudo requer uma investigação à parte, dadas a sua relevância,

abrangência e complexidade, o que extrapolaria os limites aceitáveis deste trabalho. Também pelo mesmo motivo não constituiu objeto das análises o papel dos órgãos de controle, mas tão somente os documentos por eles produzidos acerca dos instrumentos e processos do planejamento federal.

Feitas as análises da documentação e das entrevistas, elaborou-se um conjunto de recomendações que pudessem, em última instância, responder à pergunta de pesquisa.

Os dados de pesquisa foram obtidos por meio do exame de dispositivos constitucionais, legais e infralegais – Constituição Federal de 1988, leis, decretos, projetos de lei, propostas de emenda constitucional –, atas de reunião, relatórios, notas técnicas, acórdãos, artigos especializados e entrevistas, realizadas entre outubro e dezembro de 2019, além da experiência profissional do autor.

Como método de pesquisa e análise foram utilizadas as abordagens *de jure*-funcional e *de facto*-funcional para as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, complementada pela compilação das recomendações de pesquisadores, técnicos especialistas, órgãos de controle e gestores. O método foi repetido para cada uma das categorias e subcategorias de análise – Projeto de Governo e suas subcategorias Plano de Governo e Visão de Longo Prazo, Governabilidade e suas subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política, e a categoria Capacidade de Governo.

3.1 PROJETO DE GOVERNO

A análise da categoria Projeto de Governo tem por objetivo responder quais são os instrumentos de que o governo federal dispõe para construir um projeto de país que possam ser expressos em termos de uma visão de longo prazo e de um plano de governo, e como esses instrumentos se articulam e orientam os demais instrumentos do planejamento federal.

Para tanto, foram examinados documentos e sítios da internet relacionados à função de planejamento estratégico do governo federal para se identificarem os instrumentos de planejamento utilizados, os principais atores e seus relacionamentos, suas respectivas competências formais e informais, o grau de participação desses atores no processo do planejamento estratégico. A coleta de informações foi complementada por meio de referências bibliográficas e entrevistas.

Entre os documentos analisados, destacam-se:

- Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- PEC 122/2015, do Senado Federal, que institui o Plano Nacional de Desenvolvimento;
- Projeto de Lei nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- Lei nº 13.249/2016, que institui o PPA 2016-2019;
- Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019, que institui o CIG (Comitê Interministerial de Governança) e dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, conversão da Medida Provisória nº 870/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios;
- Decretos nº 9.982, 9.745, 10.072, 9.980, 9.968, 9.678 e 9.694, de 2019, que tratam das estruturas regimentais dos seguintes órgãos: Secretaria-Geral da Presidência da República (9.982), do Ministério da Economia (9.745 e 10.072), Secretaria de Governo da Presidência da República (9.980), Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (9.668), Casa Civil da Presidência da República (9.678), e Controladoria-Geral da União 9.694);
- Decreto nº 9.844/2019, que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária (JEO);
- Decreto nº 10.244/2020, que subordina a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) diretamente ao Presidente da República.
- PLN 21/2019, que institui o PPA 2020-2023;
- Atas do CIG, que estabelecem diretrizes e ações de governança, articulação e integração de planejamento e gestão estratégica nacional;
- Mensagem presidencial ao Congresso Nacional para apresentação do PPA 2020-2023;
- Nota Técnica Conjunta nº 2/2019, do Congresso Nacional: Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o Período de 2020 a 2023;

- Acórdão TCU 2515/2019 – Plenário: Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023;
- Mensagem ao Congresso Nacional 2020;

A abordagem *de jure*-funcional foi empregada nos normativos, cuja busca utilizou os argumentos de pesquisa “planejamento nacional”, “planejamento estratégico”, “gestão estratégica”, “estratégia”, “longo prazo”, “PPA”, entre outros. Foram selecionados os resultados cujo escopo de aplicação abrangia todo o governo federal, e descartados aqueles aplicáveis a um ministério ou tema específico. A título de exemplo, foi descartado o inciso V do art. 25 da Lei nº 13.844/2019, por se tratar de dispositivo específico do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações:

Art. 25. Constituem áreas de competência do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações:

...

V - planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação;

... (BRASIL, 2019a).

3.1.1 VISÃO DE LONGO PRAZO E PLANO DE GOVERNO

A Endes tem sido considerada pelo CdG o instrumento que materializa a visão de longo prazo (VLP) para o País. De fato, a esse respeito, afirma um dos entrevistados:

A gente construiu ou avançou na construção da Endes, com esse objetivo de ser uma estratégia de país. Com um olhar de mais médio prazo, que é uma coisa que o Brasil tinha perdido nas últimas décadas também. Uma capacidade de planejar para além de um mandato governamental (ENTREVISTADO D, 2019).

Segundo integrantes do CdG, o papel da Endes seria o de orientar o PPA, os planos nacionais e setoriais:

Nós incluímos no Projeto de Lei [PL nº 9.163/2017], a ideia de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de 12 anos, justamente pensando na perenidade e não ficar apenas no decreto, que se pode alterar pelo governo. Então, é ali que se dava a visão da estratégia de 12 anos, um pouco de coerência aos planos nacionais, setoriais ... (ENTREVISTADO F, 2019).

O horizonte de 12 anos, que é menor do que o de alguns planos setoriais, não chega a ser um problema, segundo esses mesmos integrantes:

[...] quando você está fazendo um Plano Nacional de Logística, você tem que olhar num horizonte maior, que viabilize alguns investimentos que vão ser feitos, em construção de grandes infraestruturas logísticas. Quando você fala numa estratégia nacional de defesa, a mesma coisa, você tem que

ter um horizonte que é propício àquela política. Então eu acho que é praticamente impossível você querer padronizar, falar ‘não, todos os setores vão ter que olhar com o mesmo horizonte temporal (ENTREVISTADO D, 2019).

[...] o importante é que as coisas não fiquem desconexas entre si. Então, por exemplo, que os objetivos e indicadores da Endes, para a temática de Educação, estejam alinhados com o que está no Plano Nacional de Educação e que, por conseguinte, isso esteja alinhado com as prioridades do PPA para a Educação e com o Plano Estratégico do Ministério da Educação. Eu acho que é esse movimento que a gente está tentando fazer em todos os setores (ENTREVISTADO D, 2019).

Perceba-se que a intenção é estabelecer uma cadeia lógica que se estenda da VLP até o planejamento estratégico dos ministérios setoriais, conforme enuncia o Entrevistado D, acima. Essa intenção está sendo levada a cabo pela Seges, que licitou em 2019 uma consultoria em planejamento estratégico organizacional para toda a Esplanada. Na esteira dessa ação, a Seges publicou a Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

Essa cadeia lógica do planejamento pode ser visualizada no esquema da figura 6.

Figura 6 – Modelo integrado do planejamento estratégico federal



Fonte: Elaboração própria.

Segundo esse modelo, a VLP (Endes) orienta os planos nacionais, setoriais e regionais e o PPA, e estes, por sua vez, orientam os planos estratégicos institucionais (PEI). Trata-se de

uma visão normativa do planejamento federal, que não necessariamente retrata o que de fato ocorre, uma vez que o modelo ainda está em construção.

As setas bidirecionais, entre a VLP, os planos nacionais/setoriais/regionais e o PPA indicam que não há uma hierarquia entre os instrumentos, mas que é o conjunto deles o direcionador dos rumos do País, segundo entendem os responsáveis pela Endes ao interpretarem o art. 12 do PL nº 9.163/2017:

Art. 12. Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, terão duração mínima de quatro anos e serão elaborados **em consonância** com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com o plano plurianual e com as diretrizes das políticas nacionais afins. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

De fato, o processo de construção da Endes não foi *top-down*. Houve um longo processo de discussão entre a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGGD/ME), a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG/CC), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e os ministérios setoriais acerca dos elementos da Endes: cenários macroeconômicos, eixos estratégicos, diretrizes, indicadores, metas e desafios. A formulação da estratégia teve início em 2018, ainda no governo Temer, quando foram realizados os estudos preparatórios sob a recomendação do CIG³⁸. Nesse processo, a Endes incorporou direcionadores que já constavam dos planos ministeriais. Também foi realizada consulta pública por meio de plataforma digital, no período de 11 de junho a 24 de agosto de 2018. O resumo dos resultados consta do Sumário Executivo da Endes³⁹. Nesse mesmo período, informa o Sumário Executivo,

[...] foram realizados diversos eventos, entre reuniões e seminários, com a participação de conselhos de políticas públicas, organismos internacionais, representantes das classes empresariais e de trabalhadoras e especialistas (BRASIL, 2018).

A Endes é uma das peças dessa pirâmide do planejamento estratégico federal que estão sendo encaixadas desde a publicação do Decreto nº 9.203/2017 e do encaminhamento do PL nº 9.163/2017⁴⁰ ao Congresso Nacional. Conforme foi dito, trata-se de um modelo em construção, que passará por seu primeiro teste ao longo da execução do PPA 2020-2023. Não obstante, já

³⁸ Os estudos preparatórios estão disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>>. Acesso em: abr. 2020.

³⁹ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>>. Acesso em: abr. 2020.

⁴⁰ Ver Introdução.

foram detectadas algumas fragilidades que, não sendo sanadas, poderão comprometer os benefícios esperados do modelo para o planejamento governamental.

Há que se pensar no que de fato significa o termo “nacional” que qualifica a Endes. Se se considera a extensão dos possíveis impactos da implementação da estratégia, parece ser legítimo aplicar-se o qualificador, uma vez que os cinco eixos e a estratégia nacional de defesa cobrem um espectro bastante abrangente dos problemas que precisam ser tratados nos limites do território nacional, ainda que no documento haja lacunas reconhecidas pelos próprios responsáveis por sua elaboração. Entretanto, o termo “nacional” sugere muito mais do que de fato foi produzido até o momento em termos de pactuação em torno das premissas, diretivas e desafios que compõem o documento. Ao que consta, nem o Poder Judiciário nem os entes subnacionais foram envolvidos na definição da estratégia. Considerando a atuação cada vez maior daquele poder nas políticas públicas e que estas, em larga medida, são implementadas na ponta, por estados e municípios, a ausência desses atores com vistas ao estabelecimento de ampla pactuação política em torno das grandes diretrizes para o País pode representar um risco para a efetividade da estratégia.

Considerem-se, ainda, as alterações promovidas pelo Congresso Nacional nas diretrizes que acompanham o Projeto de Lei do PPA 2020-2023 (PLN nº 21/2019). O Executivo enviou ao Congresso 13 diretrizes para o PPA 2020-2023, aprovadas pelo CIG⁴¹ e que, de acordo com a metodologia adotada, compõem a dimensão estratégica do plano. Segundo a mensagem presidencial que acompanhou o PLN, essas diretrizes “dialogam” com os cinco eixos da Endes e com a estratégia de defesa. O TCU (2019), por sua vez, entende que tais diretrizes “derivam” dos cinco eixos estratégicos⁴². Assim, é de se supor que eventuais alterações dessas diretrizes possam implicar a necessidade de se revisitarem os referidos eixos. Quando se examina o texto da lei sancionada (Lei nº 13.971/2019), verifica-se que cinco diretrizes sofreram alterações e que o total delas foi ampliado para 20 pelo Congresso Nacional. O conteúdo das alterações e dos acréscimos, aparentemente sutis em alguns casos, revelam visões distintas do Congresso e do governo federal em relação às políticas públicas e ao papel do Estado. Isso pode ser percebido, por exemplo, quando o Congresso substituiu, na redação da primeira diretriz, a expressão “redução da estrutura administrativa do Estado” por “promoção da produtividade da

⁴¹ Sexta reunião ordinária do comitê interministerial de governança, 26 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca>>. Acesso em: abr. 2019.

⁴² Acórdão AC-2515-40/19-P, que aprova o relatório de acompanhamento do PPA 2020-2023.

estrutura administrativa do Estado”, ou então, quando altera a redação da diretriz IV – a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família – para “VIII – a promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família”. Outros exemplos podem ser encontrados na alteração ou inclusão de diretrizes para ressaltar o fomento à pesquisa científica e tecnológica, a necessidade de ampliação do investimento público, a ênfase no desenvolvimento sustentável, a progressividade do sistema tributário e o estímulo ao empreendedorismo, todas elas ausentes no PLN.

O que se procura mostrar com os argumentos e exemplos acima é que a Endes carece de compromissos mais fortes e amplos para que sirva como instrumento efetivamente direcionador dos esforços dos principais atores nacionais e que seja capaz de criar as sinergias necessárias a um projeto de desenvolvimento do País. A julgar pelo processo de envolvimento dos atores até o momento, ela mais se assemelha a uma estratégia orientadora das ações do governo federal do que propriamente a uma estratégia nacional.

A transformação da estratégia em lei poderá não ser suficiente para que ela exerça o papel de direcionador das ações nacionais, a despeito do que pensam integrantes de órgãos do CdG. A institucionalização sob a forma de lei não necessariamente tornará a Endes muito mais perene do que o seria por dispositivos infralegais, se não houver um amplo compromisso político nesse sentido. A forma de institucionalização, a propósito, ainda está obscura. Na lei do PPA constam apenas seus eixos e diretrizes; o PL nº 9.163/2017 não inclui em seu bojo o conteúdo propriamente dito da estratégia, mas apenas estabelece sua estrutura no seu art. 10, que diz que a Endes “será consubstanciada em **relatório**” e; o texto integral ainda não foi instituído por nenhum ato normativo, mas apenas aprovado pelo CIG. Assim, ainda restam dúvidas sobre como a Endes será instituída e se resistirá às mudanças de governo.

De qualquer modo, a construção de uma visão de longo prazo poderá não surtir resultado, conforme sustentam Couto e Cardoso Jr. (2018), se outros aspectos do planejamento federal não forem levados em conta:

[...] o PL de governança apresentado pelo Poder Executivo, com explícito apoio do Tribunal de Contas da União, tende a ser inócuo. [...] sem o encaminhamento de outras questões pendentes na institucionalidade em vigor, como o relacionamento entre plano e orçamento ou mesmo a disposição e o tratamento das prioridades de governos nos PPAs, o dispositivo pode permanecer sem efeito (COUTO; CARDOSO JR., 2018).

As diretrizes da estratégia de longo prazo, em princípio, deveriam estar refletidas no plano de governo, com o alcance de um mandato presidencial. A Constituição Federal prevê

que o Executivo remeta anualmente ao Congresso Nacional o plano de governo, por ocasião da abertura do ano legislativo:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

... (BRASIL, 1988).

Não obstante a expressão utilizada pela Constituição, as mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional, de diferentes governos, contêm mais propriamente um conjunto de ações que o governo federal pretende realizar do que um plano de governo *stricto sensu*, entendido este como um conjunto coordenado de programas e ações com metas, prazos, responsáveis, recursos necessários à sua execução etc., cuja finalidade última é comunicar como o governo conseguirá atingir seus grandes objetivos. Um plano com tais atributos não consta das mensagens presidenciais, mas pode ser encontrado no PPA, outro elemento fundamental da cadeia lógica do planejamento que, constitucionalmente, é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal. Na pesquisa de Chimhowu, Hulme e Munro (2019), o PPA 2016-2019 foi considerado o plano nacional de desenvolvimento do Brasil⁴³. É de se esperar, portanto, que o PPA reflita o plano de governo do mandatário eleito. Entretanto não é o que de fato tem ocorrido, tal como conclui o TCU (2019) no Acórdão 2.515/2019, que trata do acompanhamento do PPA 2020-2023:

23. A partir de 2012, ocorreu um gradual e progressivo abandono dessa visão de documento de planejamento governamental *stricto sensu*. [...] Buscou-se imprimir no plano plurianual a marca de uma ampla visão de longo prazo do funcionamento da máquina pública, ao invés de restringi-lo às escolhas e prioridades de médio prazo. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, o plano perdeu, progressivamente, seu vínculo direto com as leis orçamentárias anuais; [...]

24. Em especial, os dois últimos planos plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) foram criticados por terem perdido a capacidade de servir como referencial de planejamento de médio prazo. Os planos eram afetados pelo baixo realismo de suas premissas (excessivamente otimistas); pela imprecisão conceitual; pela desconexão entre indicadores e objetivos; pela inexistência de metas para os indicadores; e pela inexistência de metas anualizadas, mesmo no nível gerencial.

25. No PPA 2016-2019, o compromisso governamental de proporcionar uma entrega para a sociedade podia ser representado tanto por uma iniciativa como por uma meta. As metas podiam ser propostas de impacto, de processo ou de produto. O plano era dividido em programas temáticos, amplas agendas de governo que orientavam a ação governamental. Com o

⁴³ Ver seção 3.5.

excesso de metas, iniciativas e indicadores, não havia clareza sobre as prioridades governamentais e como os gestores poderiam ser cobrados por resultados. Nesse contexto, o PPA vinha perdendo capacidade de orientar o planejamento, tornando-se uma mera formalidade burocrática” (BRASIL, 2019g).

No intuito de corrigir as falhas apontadas pelo TCU, a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME), responsável pela elaboração do PPA 2020-2023, propôs uma nova metodologia para o plano, contendo quatro pilares: pilar 1 – simplificação metodológica; pilar 2 – realismo fiscal; pilar 3 – integração entre planejamento e avaliação; pilar 4 – visão estratégica e foco em resultados.

O primeiro pilar assume como premissas: i) o PPA deve conter apenas o essencial, ou seja, “deve estar circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas”; ii) o número de categorias e atributos deve ser reduzido; iii) nova arquitetura conceitual, em que a camada estratégica é composta por diretrizes (preferências do governo eleito) e temas (baseados na estrutura institucional da administração federal), e a camada tática, por programas de governo. A camada operacional inclui as ações orçamentárias e não-orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA) e não integram a lei do PPA (Ministério da Economia, 2019). O pilar 2, realismo fiscal, pretende garantir que as estimativas de recursos para o plano sejam compatíveis com o espaço fiscal e financeiro do governo federal. O terceiro pilar, por sua vez, busca dar foco aos processos de monitoramento e avaliação do plano, considerando que seu sucesso depende, em grande medida, de como será medido e avaliado. O último pilar, visão estratégica e foco em resultados, tem por objetivo

[...] tornar o PPA um locus estratégico de decisão governamental ou seja, um espaço de negociação entre atores (tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais) para a realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade (BRASIL, 2019c).

Não obstante os esforços de aperfeiçoamento metodológico, o PPA 2020-2023 continua apresentando deficiências semelhantes às dos PPA anteriores, segundo apontam o TCU (2019), no Acórdão AC-2515-40/19-P, e o Congresso Nacional (2019), na Nota Técnica Conjunta nº 2/2019. Segundo o TCU,

[...] persistem falhas que impedem o PPA de cumprir sua vocação, de ser um efetivo planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, e favoreça a gestão, a transparência e o controle (BRASIL, 2019g).

Essa conclusão baseia-se em diversos achados que abrangem riscos e problemas relacionados à decisão metodológica de os programas serem implementados por meio do

planejamento estratégico institucional dos ministérios, que ainda se encontram em fase de construção, o que não permite conhecer de antemão os produtos, metas físicas e serviços que o governo pretende entregar; ausência de definição mais precisa do modelo, estruturas, atores e papéis destinados à coordenação do planejamento como um todo; indefinição quanto aos mecanismos de coordenação dos programas multissetoriais, tarefa deixada ao encargo de discussão conjunta entre os atores envolvidos; riscos relativos aos mecanismos de monitoramento e avaliação, que envolvem a falta de competências regimentais da Seges para a coordenação do monitoramento do PPA, função que normativamente compete à Sepac, a inespecificidade do processo descrito no manual técnico do PPA, e a insuficiência e baixa qualidade dos indicadores escolhidos; risco de comprometimento da transparência pela possibilidade de alteração unilateral de atributos dos programas por parte do Executivo; dissociação entre planejamento e informações de custos e; baixo índice de regionalização do plano (BRASIL, 2019e). O acórdão também aponta a ausência de indicadores na camada estratégica do plano. Essa observação, porém, refere-se à versão da Endes que ainda não possuía índices-chave, deficiência superada na atualização do texto-base aprovada pelo CIG, em janeiro de 2020. De qualquer forma, dado que a Endes não se encontra institucionalizada, há o risco de que as metas não representem mais do que uma declaração de intenções do governo federal.

A Nota Técnica Conjunta nº 2/2019, do Congresso Nacional, acusa os mesmos problemas identificados pelo TCU e chega a conclusões semelhantes, mas acaba sendo mais enfática quando coloca em questão a capacidade do PPA 2020-2023 de ser efetivamente um plano de governo. A N.T. elogia o uso do marco lógico como opção metodológica para a elaboração dos programas, porque ele permite que se identifiquem os problemas a serem resolvidos, suas causas e consequências e, a partir disso, desenhem-se intervenções específicas que podem ser medidas com indicadores e metas adequados. Não obstante, a aplicação dessa metodologia ao PPA 2020-2023 apresentou inúmeras e graves deficiências reveladas ao longo da análise do PLN nº 21/2019.

Entre tais deficiências, a N.T. aponta o agrupamento excessivo de políticas públicas que serão medidas por um único indicador; a exploração inadequada da multissetorialidade; a existência de diversas inconsistências no encadeamento lógico entre diretriz/programa/meta; a opção, em larga escala, por medidas de produto em detrimento de medidas de resultado; a baixa regionalização; a ausência de fórmula de cálculo e de informação sobre a fonte dos dados dos indicadores, o que compromete a transparência; problemas de conexão lógica entre algumas metas e os respectivos valores financeiros informados e; o esvaziamento do monitoramento e

da avaliação, que preveem apenas regulamentação infralegal, anualmente, para definir o escopo do que estará sob apreciação, em termos de ações orçamentárias e não-orçamentárias, mas que não incluem previsão do que será monitorado e avaliado nos níveis estratégico e tático (programas) do plano (BRASIL, 2019e).

A N.T. ressalta o avanço conceitual importante no PPA 2020-2023 representado pelo resgate do trinômio planejamento-programa-dispêndio⁴⁴. A separação das dimensões estratégicas, tática e operacional confere maior clareza ao papel de cada uma delas. Entretanto, para que haja efetiva integração entre elas, sobretudo entre o PPA e as ações orçamentárias e não-orçamentárias, que o implementam, é necessário aplicar-se o marco lógico também às LOA:

[...] não parece um óbice que o rol completo das ações seja discriminado apenas nas LOA's, mas é fundamental que elas nasçam em sintonia com a estratégia. Caso contrário, os programas serão meros classificadores ou agregadores de despesas (BRASIL, 2019e).

Todavia, após detectarem diversas inconsistências entre as dimensões estratégica e tática do Plano, os técnicos que assinam a N.T. mostram-se céticos com relação à qualidade da integração entre as dimensões tática e operacional, em razão desta segunda integração envolver uma quantidade muito maior de componentes. Esse ceticismo reverbera sobre a própria capacidade de o PPA cumprir a sua função estratégica de direcionador das ações e dos recursos públicos, uma vez que o processo alocativo não se encontra bem definido:

Sendo o PPA documento de orientação do processo alocativo, e não de fixação de dotações orçamentárias, poder-se-ia considerar que os impactos fiscais das iniciativas haveriam de se resolver por ocasião do processo orçamentário anual. É, de fato, o que ocorre na prática da gestão das políticas públicas. **Contudo, jogar para o orçamento anual a definição das programações e valores a executar implica precisamente em assacar do PPA sua função de orientação estratégica.** Esvaziado de conteúdo e de funcionalidade, o PPA se configura cada vez menos como instrumento de apoio à tomada de decisões e cada vez mais como cumprimento formal de dispositivo constitucional (BRASIL, 2019e, grifo nosso).

Às deficiências expostas acima soma-se a fragilidade do processo de priorização evidenciada na análise do PPA, o que coloca o Plano definitivamente em xeque em relação à sua capacidade de orientação estratégica. A esse respeito, a N.T. põe em relevo a política de atendimento à Primeira Infância⁴⁵ que, apesar de ser considerada prioritária na Mensagem

⁴⁴ Ver seção 3.3 Planejamento Estratégico, Política Fiscal e Orçamento.

⁴⁵ Programa 5024 – Atenção Integral à Primeira Infância.

Presidencial, não recebe o devido tratamento prioritário e multissetorial merecido por uma política dessa natureza, nem no PPA nem na LDO 2020:

A Mensagem Presidencial não comporá a Lei do PPA, e poderá, quando muito, servir tão-só de baliza interpretativa para a Lei, em perspectiva histórica da hermenêutica jurídica. Logo, mesmo que retrate firme propósito do Executivo, não obedece ao ditame constitucional para a LDO (art. 165, § 2º), nem tampouco para o PPA, tendo em vista a opção do constituinte original por que este se consubstancie em lei ordinária (BRASIL, 2019e).

A N.T. acrescenta:

Abandonou-se [...] qualquer pretensão de gestão prioritária da carteira de projetos do Plano. O texto do Projeto de Lei não menciona qualquer iniciativa para monitoramento e avaliação de tais projetos. Ou seja, ser considerado um projeto prioritário no PLPPA 2020-2023 não implica na garantia de recursos financeiros nem o gerenciamento intensivo para se superar possíveis gargalos durante a implementação (BRASIL, 2019e).

As análises, tanto do TCU quanto Congresso Nacional, endossam a percepção dos diversos autores referenciados ao longo deste trabalho quanto às deficiências do processo de gestão estratégica do governo federal. Em especial, ressalte-se o diagnóstico de Fortis e Gasparini (2017) sobre a ausência de priorização e alinhamento estratégicos, etapas essenciais do processo *top-down* do modelo MTEF⁴⁶. A SAE também aponta as deficiências no processo de gestão estratégica por ocasião da elaboração do PPA 2020-2023:

Durante o processo de elaboração do projeto de lei do Plano Plurianual 2020-2023, a SAE-SG/PR ressaltou, em todas as reuniões em que foi convidada a participar, a necessidade de revisão do processo de planejamento bottom-up que tem prevalecido no Brasil nos últimos anos, por meio da qual cada ministério informa seus objetivos, metas e recursos orçamentários necessários para alcançá-los, sem que tal lógica seja precedida por uma abordagem top-down, que promova a coordenação da ação governamental com base nas prioridades estratégicas definidas no âmbito da Presidência da República (BRASIL, 2019f).

Em resumo, considerando ser o PPA o principal instrumento do planejamento federal de médio prazo e que mais uma vez não se conseguiu por meio desse instrumento estabelecer as prioridades estratégicas de governo, pelos diversos motivos acima apontados, é forçoso concluir que o Poder Executivo Federal ainda não estabeleceu de maneira clara um plano de governo que possa traduzir à sociedade e aos demais atores relevantes quais são os grandes objetivos que pretende alcançar e como conseguirá alcançá-los até o fim do mandato presidencial.

⁴⁶ Ver seção 3.3.

As reformas – previdenciária, tributária e administrativa –, embora importantes para a reorganização das contas públicas, não são suficientes por si sós para atrair o capital privado em prol de um projeto de desenvolvimento nacional. Se assim o fosse, o século XXI não estaria testemunhando uma explosão de planos nacionais em todos os continentes, com políticas mais ativas, fiscais, monetárias, industriais, de estímulo à produção. Evidentemente não se trata de planejamento central, aos moldes da ex-União Soviética. Este trabalho parte da premissa de que o desenvolvimento nacional requer um plano claro capaz de mobilizar os mais diferentes atores, privados e estatais, e que ao governo federal cabe o papel central nessa tarefa. A propósito do papel do Estado no desenvolvimento, comenta o Entrevistado E:

E o que a gente vê estudando em História e as instituições é que sem uma atuação forte do Estado, inclusive para direcionar os investimentos privados, nenhum país do mundo se desenvolveu sem esse tipo de abordagem. Então, eu acho que o primeiro ponto é reconhecer que o livre jogo das forças de mercado é concentrador, é ineficiente, vai gerar desigualdades e, inclusive, é ineficiente para os próprios empreendedores privados, que precisam do Estado como um agente que vai criar demanda, que vai coordenar os investimentos, a infraestrutura, inovação, tudo aquilo que é necessário pra que os atores privados possam investir, enfim, realizar suas atividades (ENTREVISTADO E).

Mesmo eivado de fragilidades, o PPA representa um dos elos mais importantes entre a visão de longo prazo e os planos estratégicos ministeriais (figura 6). Sem ele, quebra-se a cadeia lógica planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. É por esse motivo que a Seges/ME promove a implementação dos planos estratégicos institucionais com a obrigatoriedade de alinhamento ao PPA. Entretanto, na direção oposta a esse esforço de integração dos instrumentos do planejamento estratégico federal, o próprio Ministério da Economia propõe a extinção do PPA, por meio da PEC nº 188/2019, conhecida como a PEC do Pacto Federativo. Trata-se, a princípio, de disjuntiva do nível mesoinstitucional do planejamento que se manifesta dentro do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, a partir de direcionamentos divergentes entre as unidades de planejamento e de finanças, sobre cujos impactos ainda não há consenso entre técnicos da área e integrantes do CdG, conforme se observa nas entrevistas:

[...] o consenso que se formou é que o PPA acabou ficando tensionado entre dois objetivos, que impediram que ele fizesse bem ambos. Que um era ser um macro-orçamento e o outro é ser esse plano estratégico de governo. E tendo essa dupla função, ele acabou se perdendo. Essa é a realidade ao longo de vários ciclos. Então a proposta ali é tirar o PPA do capítulo orçamentário da Constituição. E aí você vai ter uma nova lógica orçamentária, com orçamento plurianual, deslizante, que já é um grande avanço e um amadurecimento. E aí, claro nós vamos preencher essa lacuna, do outro lado, tipicamente nessa estrutura de planejamento, que a gente estava falando. Então, com certeza, vai ter um outro instrumento que vai

cumprir esse papel de, ancorado na Endes, que é uma estratégia de país de mais longo prazo, refletir ali o plano de governo e as prioridades daquele ciclo presidencial. (ENTREVISTADO D).

[...] a questão não é acabar ou não com o PPA. É ter ou não um instrumento de planejamento de médio e longo prazo. Se vai substituir o PPA por um outro instrumento, vamos discutir que outro instrumento é esse. [...] A questão é que a tentativa de coordenar as ações governamentais que a gente dispunha e ainda dispõe de instrumentos consideravelmente avançados, em relação ao resto do mundo, você vai ter um retrocesso aí que vai demorar mais algumas décadas para tentar reconstruir algo que poderia gerar melhores resultados, se não fosse abandonado o instrumento, e se ao invés de abandonado, ele fosse mais aperfeiçoado e prestigiado. (ENTREVISTADO E).

[...] foi mais a SOF que trabalhou nessa visão de orçamento plurianual, mas pelo que está ali, eu vejo muito mais um PPA. Assim, um ano que vale, depois dois anos flexíveis, um pouco como funciona a LDO. Não está claro esse papel de médio prazo que tinha o PPA. E não estou vendo nenhuma direção, alguma coisa que pode substituí-lo. Então ainda tem que ser pensada essa modelagem de médio prazo. (ENTREVISTADO F).

Pelo menos sete disjuntivas podem ser identificadas a partir das análises acima, além dessa do nível mesoinstitucional que se configura a partir do esforço de organização da cadeia lógica do planejamento versus a proposta de extinção do PPA. Ainda no nível mesoinstitucional, outras três disjuntivas: i) implantação de um modelo de gestão para integrar o elementos do planejamento estratégico versus deficiências internas ao PPA que poderão comprometer a coerência do modelo; ii) PPA como instrumento orientador das ações de médio prazo versus o modelo de gestão escolhido, que transfere para as LOA toda a definição das entregas e; iii) possibilidade de alteração unilateral, por parte do Executivo, dos atributos dos programas do PPA versus requisitos de transparência e *accountability*. No nível microinstitucional, duas disjuntivas internas aos processos de planejamento: i) tentativa de institucionalização de uma visão de longo prazo versus a indefinição das prioridades estratégicas de governo e; ii) Seges como coordenadora do monitoramento do PPA sem competências regimentais para tal versus Sepac com competências regimentais para coordenar o monitoramento, mas sem de fato exercer tais competências. No nível macroinstitucional, duas disjuntivas técnico-políticas: i) o esforço de formulação e institucionalização de uma estratégia de longo prazo para o País versus a ausência de pactuação política para dar sustentabilidade a essa estratégia; ii) a mensagem presidencial que acompanha o PPA 2020-2023 enuncia a política de atendimento à Primeira Infância como prioritária para o governo federal versus a ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e na LDO 2020.

Depreende-se de todo o exposto nesta seção que há muitas oportunidades de melhoria no que concerne tanto à visão de longo prazo quanto ao plano de governo. Aproveitar as oportunidades de aperfeiçoamento significa buscar para o planejamento federal a robustez

necessária ao enfrentamento dos desafios do desenvolvimento do País, mormente em tempos tão desafiadores quanto o que ora se apresenta nos cenários nacional e mundial.

3.1.2 PRINCIPAIS ATORES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL

A identificação dos atores teve como ponto de partida a Lei nº 13.844/2019, que define a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Verifica-se que ela estabelece sobreposição de competências entre o Ministério da Economia e a Secretaria-Geral da Presidência acerca do planejamento estratégico. O art. 7º trata das competências da Secretaria-Geral e o art. 31, daquelas atribuídas ao Ministério da Economia:

Art. 7º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

...

III - no planejamento nacional estratégico e de modernização do Estado;

IV - na orientação das escolhas e das políticas públicas estratégicas de modernização do Estado, de economicidade, de simplificação, de eficiência e de excelência de gestão do País, consideradas a situação atual e as possibilidades para o futuro;

V - na elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo;

...

Art. 31. Constituem áreas de competência do Ministério da Economia:

...

XII - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional (BRASIL, 2019a).

Note-se que o art. 7º, inciso III, não diz explicitamente que cabe à Secretaria-Geral formular o planejamento nacional estratégico, mas “assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições”, em especial nesse quesito. A Secretaria-Geral já possuía essa atribuição no governo Temer⁴⁷, em virtude de ter incorporado à sua estrutura a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE), extinta no governo Dilma e recriada em 2017, no novo governo. Historicamente, a SAE, que passou por vários formatos desde sua criação, tem mantido seu foco em estratégias e políticas de longo prazo. O Decreto nº 9.982/2019, que estabelece a estrutura regimental da Secretaria-Geral, relaciona para a SAE as seguintes competências:

Art. 10. À Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos compete:

⁴⁷ Lei nº 13.502/2017, que organizava os órgãos da Presidência da República e dos ministérios, e Decreto nº 9.038/2017, que dispunha sobre a estrutura regimental da Secretaria-Geral e Secretaria de Governo.

- I - assistir o Ministro de Estado no planejamento de políticas e estratégias nacionais de longo prazo;
- II - subsidiar a discussão das opções estratégicas do País;
- III - formular marcos referenciais de cunho estratégico para os interesses nacionais;
- IV - articular políticas e estratégias nacionais de longo prazo com órgãos e entidades da administração pública e entes privados;
- V - cooperar na formulação e no planejamento de ações governamentais com vistas à defesa da soberania e das instituições nacionais e à salvaguarda dos interesses do Estado;
- VI - promover a governança estratégica entre os órgãos de governo destinadas ao planejamento de longo prazo e à inserção internacional do País;
- VII - coordenar, supervisionar, subsidiar e fomentar projetos e programas necessários à preparação das ações estratégicas de governo;
- VIII - pronunciar-se sobre questões estratégicas, quando solicitado pelo Ministro de Estado;
- IX - propor mecanismos estratégicos de concertação técnica e política com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, que subsidiem o aprimoramento, a modernização e o fortalecimento do setor público nacional; e
- X - colaborar no delineamento de estratégias para a Presidência da República na formulação de políticas, em especial nas áreas de segurança, defesa nacional, política externa, inteligência, indústria, comércio e desenvolvimento, e ciência e tecnologia. (BRASIL, 2019f).

Portanto, até a publicação do Decreto nº 10.244, de 13 de fevereiro de 2020, que subordina a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) diretamente ao Presidente da República, a formulação de “marcos referenciais de cunho estratégico” constava das competências da Secretaria-Geral, uma vez que sua até então unidade-filha SAE encontra-se investida de tal mandato. Como também pode ser observado, as responsabilidades da SAE incluem a articulação de políticas e estratégias de longo prazo com órgãos da administração e com entes privados, e a promoção da “governança estratégica entre os órgãos de governo destinadas ao planejamento de longo prazo e à inserção internacional do País”.

A partir do Decreto nº 10.244/2020, a Secretaria-Geral deixa de exercer as funções do planejamento de longo prazo, uma vez que a SAE a princípio as carrega consigo na sua nova incumbência de assessorar diretamente o Presidente da República. No entanto, há que se aguardar a publicação de novo decreto detalhando as competências da SAE para o exercício dessa sua nova função. Na eventualidade de não permanecerem as atribuições acima listadas, isso poderá representar um problema para o planejamento estratégico federal, uma vez que nenhum outro órgão do governo federal possui competências tão abrangentes relacionadas ao planejamento estratégico de longo prazo.

É possível constatar que a atribuição prevista para o ME na Lei nº 13.844/2019, art. 31, XII (formulação do planejamento estratégico nacional) é a reedição sintetizada de competências da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), cujo decreto de regulamentação da estrutura regimental⁴⁸ estabelecia para aquela Secretaria em relação ao planejamento de longo prazo: assessorar os dirigentes do Ministério na discussão das opções estratégicas do País, considerada a conjuntura atual e o longo prazo; fornecer subsídios ao planejamento nacional de longo prazo; articular-se com o governo federal e com a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo.

Essa “competência-síntese” da Lei nº 13.844/2019, art. 31, XII foi atribuída à SEDGGD pelo Decreto nº 10.072/2019, que reservou à Secretaria de Gestão (Seges), subordinada à SEDGGD, a incumbência de articulação com vistas ao longo prazo: “formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo em articulação com os demais órgãos do Governo federal e com a sociedade”. Por sua vez, as demais competências da antiga SEPLAN relativas ao planejamento governamental, em especial aquelas que tratam do PPA, foram atribuídas à Secap.

Na passagem do primeiro decreto que aprovou a estrutura regimental do ME (Decreto nº 9.745/2019) para o segundo (Decreto nº 10.072/2019), que o atualizou, foi suprimida a competência da Secretaria de Política Econômica de “assessorar os dirigentes do Ministério na discussão das opções estratégicas do País, considerada a conjuntura atual e o planejamento nacional de longo prazo”. Desde então, essa atribuição de “subsidiar a discussão das opções estratégicas do País” passou a constar somente das atribuições da SAE (Decreto nº 9.982/2019).

Assim, no âmbito do ME, a referência a “planejamento de longo prazo”⁴⁹ aparece duas vezes entre as competências da SEDGGD, e uma vez entre as da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), neste caso como tema sobre o qual cabe à Secretaria interagir com o mercado e os demais atores relacionados com o setor de infraestrutura. Nos demais casos em que a expressão “longo prazo” aparece nos decretos do ME, trata-se de qualificativo para termos relacionados à política econômica e fiscal, como “cenários econômicos e fiscais”, “cenários de finanças públicas” ou “mecanismos de financiamento”. No âmbito da SAE, por sua vez, “longo

⁴⁸ Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017.

⁴⁹ Consideradas as expressões que carregam o mesmo sentido como “planejamento estratégico nacional”, “políticas de longo prazo”, “estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo”.

prazo” é uma expressão qualificativa chave, que implícita ou explicitamente aplica-se a todas as suas atribuições.

Articulação com a administração e com a sociedade para formulação de estratégia de longo prazo são atribuições tanto do ME quanto da SAE, como se pode verificar. Nesse sentido, descendo-se aos detalhes dos respectivos decretos de estruturação regimental, torna-se mais evidente a sobreposição de competências entre a SAE e o Ministério da Economia. O que escapa à abordagem estritamente *de jure*, entretanto, é a investigação sobre se e como esses órgãos se relacionam e se articulam para promoverem ações coordenadas com vistas à formulação de estratégias e políticas de longo prazo, bem como à articulação com os demais entes da administração e com a sociedade. Para tanto, foi necessário recorrer-se a outros documentos e às informações colhidas nas entrevistas. Mecanismos formais de coordenação entre os dois órgãos não foram encontrados.

Grande parte das competências do Ministério da Economia listadas acima são “herdadas” da Lei nº 10.180/2001, que atribui ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o título de órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cuja finalidade é estabelecida no art. 2º da Lei:

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;

V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2001).

Por ser o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o Ministério da Economia possui formalmente um leque de competências, em relação ao planejamento federal, muito mais variado do que o da SAE, o que inclui elaboração de planos e programas, e funções de monitoramento e avaliação de políticas públicas. A partir da comparação dos dispositivos apresentados, percebe-se que o sobreposição de competências ocorre no nível mais alto do macroprocesso de planejamento federal, o da formulação de

diretrizes e políticas estratégicas nacionais⁵⁰. Entretanto, nesse nível de competências, a relação se inverte: é a SAE que possui o espectro mais amplo de atribuições, conforme apresentado anteriormente.

Do exposto acima, cabe ressaltar dois pontos com possível repercussão para o planejamento do governo federal. Em primeiro lugar, o ME, ao incorporar as competências de planejamento governamental do extinto MP, acabou por desconectar na sua estrutura funcional os planejamentos de médio e longo prazos, uma vez que a Secap e a Seges, a primeira responsável pelo PPA e a segunda pela estratégia de longo prazo e planos estratégicos institucionais, estão em linhas de comando distintas dentro do ministério. Durante as reuniões preparativas para a elaboração do PPA 2020-2023, as equipes da Secap e da Seges demonstraram atuar de forma sinérgica, mas, conforme se depreende da análise do PPA 2020-2023, na seção anterior, parece haver um descompasso entre o objetivo de se promover o alinhamento estratégico dos instrumentos – nos níveis superior, intermediário e inferior da pirâmide da figura 6 – e a efetiva realização desse objetivo, dado que as deficiências apresentadas pelo PPA 2020-2023, elo entre o topo e a base da pirâmide do planejamento, poderão comprometer o desempenho de todo o conjunto. Entretanto, é difícil assegurar, de forma contrafactual, que estando sob um único comando essa disjuntiva não se manifestaria.

Em segundo lugar, conforme assinalado anteriormente, as competências relativas ao planejamento de longo prazo são muito mais detalhadas no âmbito da SAE do que no do ME. A própria história institucional da SAE, cuja origem remonta ao governo Collor, explica em parte esse rol de competências mais elaborado. Nesse sentido, poder-se-ia concluir que o órgão com maior vocação para o planejamento de longo prazo dentro do governo federal hoje seria a SAE. No entanto, essa conclusão não reflete completamente a realidade, uma vez que desconsidera o fato de que a Endes é de responsabilidade da Seges e foi elaborada em parceria com a Casa Civil e a CGU. Além disso, a SAE não integra o CIG, que é a instância de CdG que tem tomado decisões sobre o planejamento federal, incluindo a aprovação das atualizações do texto da Endes.

⁵⁰ A origem desse sombreamento parece estar relacionada às sucessivas alterações dos normativos que tratam das estruturas organizacionais do Poder Executivo Federal, em que competências da extinta Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) migraram para a também extinta Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) e, posteriormente, parte dessas competências migrou da Seplan para a SAE, por ocasião de sua recriação em 2017.

Mesmo se tratando do documento que para o governo federal materializa a visão de longo prazo do País e que tem o propósito de direcionar os planos nacionais e setoriais, a Endes não contou com a participação da SAE no seu processo de formulação. Esse descasamento entre o que prescrevem os atos normativos a respeito das responsabilidades dos órgãos em relação ao planejamento e a efetiva atuação destes é também uma disjuntiva do nível microinstitucional. Portanto, no que tange ao planejamento de longo prazo, bem como à sua articulação com o planejamento de médio prazo, o governo federal precisa ainda realizar ajustes com vistas a potencializar as capacidades dos atores envolvidos e criar sinergia entre eles.

A Casa Civil é outro ator relevante do planejamento federal, que tem desempenhado, por mais de um governo, a função da gestão de prioridades, embora não haja um padrão no governo federal para o desempenho desse papel, segundo afirmam Couto e Magalhães Júnior (2019) em pesquisa sobre os planos Brasil em Ação, do primeiro governo FHC, e PAC, do segundo governo Lula. No Brasil em Ação, três atores do NdG atuaram diretamente na coordenação do plano: Ministério do Planejamento (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Casa Civil, com destaque para o MP, em especial a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). A Casa Civil era acionada quando havia obstáculos à execução dos projetos que não podiam ser solucionados pelo MP. Já no caso do PAC, no segundo governo Lula, a Casa Civil, por meio da SAM, assume a liderança do plano, mas é mantida a parceria com a SPI para o monitoramento das ações. Esse protagonismo decorreu de seu paulatino fortalecimento desde o primeiro mandato do presidente Lula. Aos poucos, a Casa Civil “reuniu capacidades para operar diretamente a coordenação dos projetos prioritários”, passando a ter o MP e o MF como seus assessores nessa tarefa durante o governo Lula (COUTO; MAGALHÃES JR., 2019).

No primeiro governo Lula, a SAM foi responsável pela implementação da agenda Metas Presidenciais: cerca de 45 metas prioritárias, distribuídas entre orçamentárias e não-orçamentárias e selecionadas a partir de programas e ações indicados pelos ministérios de linha, cuja gestão acabou por competir com a do PPA 2004-2007 (COUTO; MAGALHÃES JR., 2019). No governo Bolsonaro, a Casa Civil continua exercendo esse papel de indicar uma agenda prioritária de governo, conforme atesta um dos entrevistados:

[...] toda a agenda da Segov segue uma priorização de agendas do governo federal, e esse filtro de priorização [...] tanto se dá através da Casa Civil ou do Gabinete do próprio presidente, que sinalizam quais são os projetos prioritários (ENTREVISTADO C).

No governo atual, a agenda prioritária passou a focar no curto prazo⁵¹, embora se manifeste uma preocupação com uma estratégia de longo prazo:

Neste governo, inclusive, a gente começou com metas de 100, 200, 300 dias. Normalmente a SAM, que é a Subchefia de Articulação e Monitoramento, ela monta a carteira de projetos prioritários do governo, é mais com um prazo de quatro anos. Desta vez, a gente já tem questões mais curtas. E parece que, para o ano que vem, eu acho que vai continuar nessa tomada de entregas mais de curto prazo e não esquecendo o longo prazo (ENTREVISTADO F).

A agenda prioritária dos diferentes governos, desde o primeiro governo FHC até o atual, não chega a constituir um elemento distinto daqueles apresentados na figura 6. De fato, a agenda tem sido composta sobretudo pelo filtro de um conjunto de projetos e ações dos ministérios de linha, a partir de critérios definidos pelo NdG. Grosso modo, a agenda prioritária poderia ser representada como um subconjunto na camada intermediária da pirâmide, perpassando parte do PPA e dos planos nacionais, setoriais e regionais. Em alguns momentos, a agenda está mais bem definida, ganha centralidade no governo e requer um esforço de gestão bem maior e mais coordenado, como no caso da carteira de investimentos do Brasil em Ação e do PAC. Em outros, a agenda prioritária não chega a ser alçada ao patamar de centralidade alcançado por esses dois planos, como parece ser o caso das atuais agendas de curto prazo.

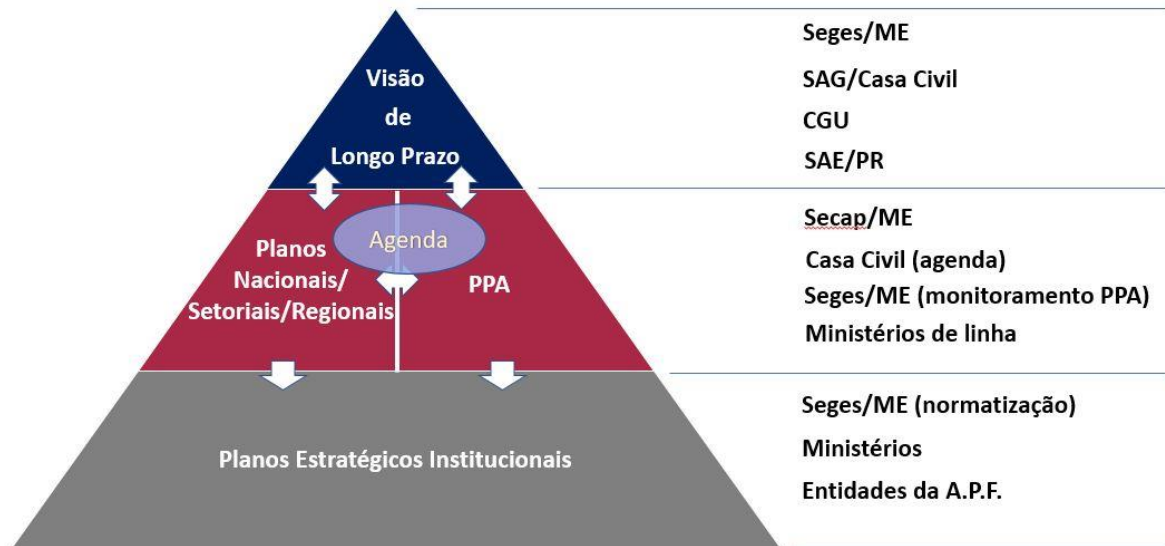
Completam o rol de atores que atuam no macroprocesso do planejamento federal, representado pela pirâmide da figura 6, os ministérios e as entidades da administração pública federal direta, fundacional e autárquica, que integram o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), e aos quais compete alinhar seus respectivos planejamentos estratégicos institucionais aos instrumentos das camadas superiores da pirâmide: Endes, PPA e planos nacionais, setoriais e regionais.

As considerações acima permitem redesenhar a figura 6, acrescentando-lhe os atores responsáveis pelas ações e instrumentos em cada camada, considerando-se ambas as abordagens, *de jure* e *de facto*. O resultado é apresentado na figura 7. Perceba-se que a SAE foi incluída na camada superior, ainda que não tenha participado da formulação da Endes, em razão das competências que lhe são atribuídas pelo Decreto nº 9.982/2019. Note-se, ainda, que a Seges atua nas três camadas, uma vez que está à frente das ações relacionadas à Endes,

⁵¹ A Casa Civil tem publicado uma prestação de contas das agendas de 100, 200, 300 e 400 dias. A ações da agenda de 400 dias está disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/400-dias>>. Acesso em: abr. 2020.

juntamente com a Casa Civil, foi incumbida de coordenar o processo de monitoramento do PPA e é responsável pela normatização dos planejamentos estratégicos institucionais.

Figura 7 – Atores do Planejamento Estratégico Federal



Fonte: Elaboração própria.

O quadro 2 apresenta o resumo das análises *de jure* e *de facto* para o Projeto de Governo, além das recomendações dos interlocutores e das referências discutidas nas seções e capítulos anteriores.

Quadro 2 – Projeto de governo

	ABORDAGEM DE JURE-FUNCIONAL	ABORDAGEM DE FACTO-FUNCIONAL	DISJUNTIVAS	RECOMENDAÇÕES (Referências e interlocutores)
VISÃO DE LONGO PRAZO (VLP) PLANO DE GOVERNO (PG)	<ul style="list-style-type: none"> • VLP: Endes em processo de institucionalização desde 2017; • Alguns elementos da Endes no PPA 2020-2023. • Governo federal e Congresso: visões divergentes sobre diretrizes do PPA 2020-2023; • PLN 21/2019: PPA 2020-2023 como o instrumento de orientação da ação governamental; • Proposta de extinção do PPA; • Alinhamento dos PEI com o PPA 2020-2023 e os planos nacionais, setoriais e regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Endes como estratégia para o governo federal, mas não para os demais atores; • Endes: participação social na fase de formulação. Ausência de processo de participação mais amplo; • Construção gradativa da pirâmide do planejamento federal. Modelo ainda não testado; • As falhas do PPA 2020-2023 o impedem de ser um efetivo PG; • Risco de falhas no alinhamento dos PEI com o PPA 2020-2023; • PPA 2020-2023: inexistência de priorização de metas ou programas a serem monitorados e avaliados. Risco de descontinuidade de ações; • Sérias deficiências no processo de gestão estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Macroinstitucionais: • Esforço de formulação e institucionalização de uma VLP versus ausência de pactuação política para sua sustentabilidade; • Primeira Infância prioritária na mensagem presidencial versus ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e LDO; • Mesoinstitucionais: • Institucionalização da VLP versus desconexão entre plano e orçamento; • Esforço de organização da cadeia lógica do planejamento versus proposta de extinção do PPA; • Implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico versus deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo; • PPA como instrumento orientador do médio prazo versus modelo de gestão que transfere para as LOA a definição das entregas; • Possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA versus requisitos de transparência e <i>accountability</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> • TCU (2019): o PPA 2020-2023 como ocasião propícia para a discussão sobre uma VLP; • De Toni (2014): a VLP deve ser construída socialmente; • Candeas (2015): ter uma VLP é um dos fatores de sucesso dos planos de desenvolvimento; • Fortis e Gasparini (2017): aperfeiçoar os processos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> do planejamento estratégico federal; • Couto e Cardoso Jr. (2018): é preciso tratar outras questões do planejamento, como a relação entre plano e orçamento e as prioridades de governo, para que a visão de longo prazo seja efetiva; • TCU (2019): definir atribuições e responsabilidades quanto ao monitoramento do PPA 2020-2023; • TCU (2029): sanar as inconsistências nos programas finalísticos do PPA 2020-2023; • TCU (2019): Regionalizar os objetivos e metas do PPA 2020-2023; • Entrevistado E: Se o PPA for extinto, é preciso ser substituído por outro instrumento.

ATORES/PAPEIS	<ul style="list-style-type: none"> • Seges/ME, Secap/ME, Casa Civil e SAE como principais atores de CdG do planejamento estratégico; • ME, Casa Civil e CGU como únicos integrantes do CIG; • Sombreamento de competências entre SEDGGD/ME e SAE; • SAE com maior número de competências relacionadas a estratégias de longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seges/ME, Secap/ME, Casa Civil como principais atores de CdG do planejamento estratégico; • A SAE não participa das decisões sobre o PPA e a Endes, nem do processo de formulação estratégica do governo federal; • Ausência de articulação entre a SAE e os demais atores da camada superior da pirâmide do planejamento; • Interação entre Seges/ME e Secap nas atividades relativas ao PPA 2020-2023 e demais ações ao longo da pirâmide do planejamento; • Baixa interlocução entre os atores do CdG sobre a proposta de extinção do PPA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Microinstitucionais: • Institucionalização da VLP versus indefinição das prioridades estratégicas; • Seges como coordenadora do monitoramento do PPA sem competências regimentais versus Sepac com competências regimentais mas não coordena o monitoramento; • Fragmentação funcional: Seges responsável pela VLP versus Secap responsável pelo PPA; • Atribuições <i>de jure</i> da SAE versus atuação <i>de facto</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • TCU (2019): ME e Casa Civil devem orientar os trabalhos de planejamento dos ministérios, autarquias e fundações visando ao alinhamento com o PPA 2020-2023. • TCU (2019): ME e Casa Civil devem adotar medidas para aprimorar o PPA 2020-2023 no seu processo de revisão.
----------------------	---	---	--	--

Fonte: Elaboração própria.

3.2 GOVERNABILIDADE

A análise da categoria Governabilidade tem por objetivo averiguar qual a capacidade do governo federal de influenciar os atores relevantes para a realização do Projeto de Governo, expressa em termos das capacidades de coordenação intragovernamental e coordenação política junto ao Congresso Nacional, Poder Judiciário, entes federativos e sociedade.

A rigor, não se pode estabelecer uma demarcação clara entre coordenação intragovernamental e coordenação política. Em última instância, o objetivo de ambas é a entrega de políticas públicas. Segundo alguns autores, não é sequer possível traçar-lhes a linha divisória, conforme afirmam Cavalcante, Gomide e Barbosa,

A coordenação do setor público é sempre política. Os instrumentos de coordenação não são neutros e isentos de valores: estes não só enfrentam problemas de eficiência e eficácia, mas também questões mais amplas, como as de participação, legitimidade, confiança, poder e controle político. É comum a ocorrência de trade-offs entre essas questões” (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019).

Não obstante, a distinção entre coordenação intragovernamental e coordenação política favorece o entendimento das diferentes formas e meios utilizados pelo CdG para se relacionar, por um lado, com o próprio governo e, por outro, com os atores externos. Assim, para a identificação dessas duas variáveis, adotou-se procedimento semelhante ao das análises do Projeto de Governo: exame de documentos e sítios da internet relacionados às funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação das políticas públicas, para se identificarem as respectivas estruturas e atores, seus relacionamentos, suas competências formais e informais, os instrumentos de coordenação utilizados e as capacidades administrativas para essas atividades. O rol de documentos da seção 6.1 também foi utilizado nesta seção. Pesquisas bibliográficas e entrevistas complementaram as informações.

3.2.1 COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL

A coordenação intragovernamental, ou coordenação das políticas públicas, é uma função precípua do CdG. Definir a agenda do chefe do Executivo e coordenar as ações prioritárias do governo constituem a essência das atribuições do conjunto de atores e estruturas que o assessoram diretamente. A figura 5 o apresenta os atores e estruturas que compõem o CdG do atual governo sob o ponto de vista funcional estendido. A Lei nº 13.844/2019, que estrutura a Presidência da República e os ministérios, permitiu identificar estruturas e órgãos

como o Conselho de Governo, a JEO, a SAE e os ministérios da Presidência, entre outros. O Ministério da Economia e a CGU foram incluídos por se tratar de uma visão estendida do CdG, uma vez que não integram a estrutura da Presidência. O CIG e o CMAP foram incluídos pelo mesmo motivo, já que são instâncias que lidam com questões transversais no âmbito do governo federal, porém com base em decretos específicos e não na Lei nº 13.844/2019. O levantamento de dados permitiu identificar a Casa Civil, a SAE, a Segov, o Ministério da Economia, a CGU, o CIG, a JEO, o CMAP e o Conselho de Governo como os órgãos e estruturas⁵² de CdG que possuem algum papel de coordenação no processo do planejamento estratégico federal, seja por uma abordagem *de jure* ou *de facto*, ou por ambas.

A Casa Civil é o órgão de CdG que possui a atribuição de assistir diretamente o presidente da República na coordenação e integração das ações governamentais, incluindo a análise do mérito das propostas dos ministérios, coordenação de políticas públicas, bem como sua avaliação e monitoramento. Possui também atribuições específicas como a de coordenar, articular e fomentar políticas públicas voltadas aos empreendimentos estratégicos de infraestrutura, coordenar as ações do Programa de Parcerias de Investimentos e políticas públicas voltadas à ampliação do emprego, que lhe foram dadas mais recentemente pela Lei nº 13.901/2019 ao alterar alguns artigos da Lei nº 13.844/2019, incluindo o que transferiu para a SG a Subchefia de Assuntos Jurídicos, unidade responsável pela verificação da constitucionalidade e legalidade de todos os atos presidenciais.

Assim, coordenação é a palavra-chave da Casa Civil, que atua em várias frentes relacionadas ao planejamento estratégico federal. É a responsável pela formulação da agenda prioritária de governo, corresponsável pela formulação da Endes e integrante das estruturas de CdG que assessoram o presidente da República em questões de planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas (CIG, a JEO e o CMAP). A partir da reestruturação operada pela Lei nº 13.901/2019, que transferiu para a Secretaria de Governo (Segov) a incumbência pela coordenação política, a Casa Civil passou a “olhar” exclusivamente para dentro do governo, ocupando-se da coordenação dos órgãos e entidades da administração pública federal. Esse olhar para dentro não significa que possa prescindir de sua capacidade de articulação política,

⁵² O termo “estruturas” está sendo utilizado em contraste com “procedimentos” (*procedures* em inglês), dois tipos de instrumentos de coordenação segundo Peters (2018). Os instrumentos procedimentais, a exemplo dos sistemas estruturantes da administração federal, estão sendo tratados neste trabalho como capacidades administrativas.

conforme constatam Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019) a respeito dos mecanismos de coordenação utilizados em programas prioritários entre 2007 e 2014:

[...] mesmo as questões de ordem hierárquica, técnico-burocráticas, implicam habilidades de articulação, pactuação e solução de controvérsias que são próprias da atividade política per se, mas não restrita ao âmbito dos atores políticos (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019).

O protagonismo da Casa Civil na coordenação intragovernamental já alcança quase duas décadas, como mencionado na seção 6.1.2 a propósito da coordenação do PAC, embora tenha ocorrido um esvaziamento da pasta, no exercício dessa função, durante o governo Dilma, em que a coordenação de algumas políticas foram transferidas para outros órgãos, conforme pesquisa de Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019).

Ainda que com uma estrutura menos robusta em relação à do governo anterior e mesmo em relação à do início do atual governo, a Casa Civil é um dos principais atores na construção da pirâmide do planejamento (figura 7), sobretudo nas camadas superior e intermediária e na integração entre ambas. Na camada superior predominam os níveis 8 e 9 da escala de Metcalfe (1994) de coordenação, respectivamente estabelecimento de prioridades centrais e estratégia governamental, níveis que apresentam muitas oportunidades de melhoria, de acordo com as análises anteriores.

Ao contrário da Casa Civil, a SAE, que também está presente na camada superior, não possui atribuições de coordenação, nem sob a abordagem *de jure* nem sobre a *de facto*, pelo menos à primeira vista. A palavra “coordenar” tem apenas uma ocorrência dentre as dez competências que lhe são atribuídas pelo Decreto nº 9.982/2019, e a Secretaria Especial não integra as instâncias de coordenação do planejamento, como já apontado. Entretanto, um olhar mais cuidadoso sobre o Decreto permite identificar uma série de competências que são essencialmente de coordenação, tais como “articular políticas e estratégias nacionais de longo prazo com órgãos e entidades da administração pública e entes privados”, “promover a governança estratégica entre os órgãos de governo destinada ao planejamento de longo prazo ...”, “propor mecanismos estratégicos de concertação técnica e política com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais ...”, além de “coordenar, supervisionar, subsidiar e fomentar projetos e programas ...”. Perceba-se que suas competências normativas extrapolam a coordenação intragovernamental, a saber a articulação com entes privados, nacionais e internacionais.

Boa parte dessas atribuições dizem respeito ao nível 9 da classificação de Metcalfe (1994) e, dependendo de como sejam interpretadas, também ao nível 8. Assim, a SAE já possui prerrogativas garantidas por dispositivo infralegal que lhe permite interagir com os demais atores da camada superior do planejamento na construção ou aperfeiçoamento de mecanismos de coordenação das estratégias e prioridades de governo. Como a Casa Civil tem-se ocupado apenas com uma agenda prioritária de curto prazo e a Seges, no que se refere às suas atribuições de planejamento federal, tem focado atenção na coordenação da implementação dos planos estratégicos institucionais, resta uma lacuna nos níveis 8 e 9 à espera de um novo desenho institucional do qual a SAE poderia fazer parte. O desenho de um processo de priorização de médio e longo prazos e de alinhamento estratégico dos planos nacionais, setoriais e regionais com as diretrizes maiores – advindas da Endes, por exemplo – poderia ser produzido a várias mãos pelos atores da camada superior da pirâmide, com o envolvimento dos ministérios de linha.

Não obstante a existência de tais lacunas, um esforço de melhoria da coordenação tem sido levado a cabo pelo CdG com a criação do arranjo de governança instituído pelo Decreto nº 9.203/2017:

A gente tem trabalhado muito os comitês de governança, que são criados pelo Decreto 9.203, tanto o comitê interministerial [CIG] como a instância máxima de governança, como os comitês internos de cada um dos órgãos. E tentando colar essa pauta de que toda essa lógica de planejamento, de elaboração, aprovação e depois o monitoramento e avaliação da execução dos planejamentos sejam feitos nesse locus, nesses comitês de governança, que com isso a gente dá organicidade à temática (ENTREVISTADO D).

O CIG tem desempenhado um papel relevante na coordenação intragovernamental do planejamento estratégico. Apesar de o Decreto nº 9.203/2017 não mencionar o planejamento estratégico federal como uma competência explícita do CIG, as atas de reunião revelam que várias têm sido as deliberações sobre o tema no âmbito do Comitê.

Nas atas de reunião do CIG constam recomendações para estudos preparatórios para a formulação da Endes, preparação do modelo de governança do PPA 2020-2023, conclusão dos estudos preparatórios da Endes com vistas à sua institucionalização, elaboração de proposta para criação do Conselho de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), entre outras. Também constam as aprovações do estudo preparatório da Endes e da atualização do seu texto-base, das diretrizes do PPA 2020-2023 e seu modelo de governança, e do plano de trabalho do Grupo de Trabalho para Investimento em Infraestrutura. A Resolução nº 1, de 1º de julho de 2019, a seu turno, define os critérios de seleção dos projetos de investimento a serem incluídos no PPA

2020-2023 e PLOA 2020 e institui o GT para Investimento em Infraestrutura, com o objetivo de propor orientação estratégica de investimento em infraestrutura de longo prazo, diretrizes aos Comitês Internos de Governança para melhoria da gestão dos investimentos em infraestrutura, e priorização dos investimentos plurianuais.

Esse conjunto de deliberações do CIG demonstra que o Comitê tem sido atuante nos assuntos que integram o escopo jurisdicional da Lei nº 10.180/2001, embora não seja uma instância prevista na lei que regulamenta o SPOF. Ao que tudo indica, trata-se de uma estrutura criada pelo CdG para suprir algumas das deficiências de coordenação que a Lei nº 10.180/2001 não logrou superar.

Uma questão que importa ser colocada sobre o CIG diz respeito à sua composição. São membros do Comitê o ME, a Casa Civil e a CGU, órgãos que estiveram diretamente envolvidos na sua criação. Entretanto, a SAE, mesmo com seu extenso rol de atribuições em planejamento estratégico, dele não faz parte. Antes da publicação do Decreto nº 10.244/2020, que subordinou a SAE diretamente ao presidente da República, a mesma observação poderia ser feita em relação à SG, já que suas atribuições em planejamento estratégico são decorrência das atribuições daquela Secretaria Especial.

A ampliação do CIG de forma a incluir os demais ministérios presidenciais foi uma possibilidade aventada por técnicos da Presidência da República em 2019, tendo uma Secretaria Executiva com a função de coordenar suas pautas. Dado o âmbito de deliberações do Comitê, que abrange a governança de toda a administração pública federal, com implicações inclusive para as relações externas ao governo federal, a ideia, com a qual concorda o Entrevistado F, poderá favorecer a coordenação de CdG.

Uma alternativa ao CIG como instância de decisões sobre o planejamento tem sido cogitada por integrantes do CdG: o Conselho de Governo, órgão de assessoramento direto ao presidente da República na “formulação de diretrizes de ação do governo”, previsto na Lei nº 13.844/2019. O Conselho é presidido pelo presidente da República e integrado pelos ministros de Estado, além do titular do Gabinete Pessoal do presidente. Sua estrutura prevê a existência de câmaras temáticas para tratar de políticas públicas multissetoriais e de comitês executivos vinculados a essas câmaras. A única câmara definida na lei é a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, presidida pelo ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Sobre essa possibilidade, argumenta um dos entrevistados ao expressar sua preocupação com a necessidade de empoderamento do planejamento:

[...] eu acho que esse desenho de o que vai para o Conselho de Governo ou o que vai para CIG, em termos de planejamento estratégico é algo que ainda está em construção, mas que precisa ser considerado. Eu acho que algumas coisas têm que ser levadas, não basta só para o CIG, mas para todo Conselho de Governo. [...]

Não sei se a gente teria a necessidade de ter uma câmara permanente, porque o planejamento tem momentos de maior intensidade, tipicamente no início de governo, quando você está fazendo todo um esforço de planejamento. Mas eu tenho expectativa que sim, que a gente leve, por exemplo, para o Conselho de Governo, a cada trimestre ou quadrimestre, uma reunião de análise da estratégia, em que se faça um balanço, como um todo. Então alguma coisa assim eu acho que precisa ser feita, para empoderar e legitimar o planejamento perante todo o governo (ENTREVISTADO D).

No entanto, uma posição oposta a essa é manifestada por outro entrevistado, para quem a qualidade das decisões é que conta:

[...] eu vejo o CIG ampliado, num espaço bom para debate. [...] Eu não consigo enxergar todos os ministros com o foco em planejamento estratégico. Mas uma visão desse CIG ampliado, dos seis ministros, fazendo esses trabalhos, sim.

[...]

Então eu não sei se essa câmara de governo não ficaria nesse balcão de demandas por orçamento, e não numa visão mais técnica ou ampliada, do que seria do centro de governo, para a definição das estratégias. Então essa é a minha visão pessoal de que o CIG ampliado poderia, numa visão mais ampliada, inclusive juntando essas discussões de orçamento com discussões maiores (ENTREVISTADO F).

Há, no entanto, pelo menos um consenso entre os dois entrevistados: o de que é preciso melhorar a governança do planejamento estratégico, seja por meio do Conselho de Governo, seja por meio da ampliação do CIG.

Outra instância de extrema relevância para o planejamento estratégico federal é a JEO, institucionalizada pelo Decreto nº 9.169/2017, atualizado pelo Decreto nº 9.884/2019, mas cuja atuação data de antes de sua formalização, no primeiro governo Lula. A Junta é composta pelo titular do ME, que a coordena, e pelo titular da Casa Civil, e conta, a partir da atualização de sua estrutura em 2019, com a assessoria da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira, formada por quatro representantes do ME e quatro da Casa Civil.

A JEO tem a missão de conduzir a política fiscal do governo federal. Para tanto, compete a ela estabelecer a programação financeira e o cronograma de desembolso do Poder Executivo, além das metas fiscais anuais, em observância às diretrizes da LDO, bem como os limites globais de despesas da proposta de orçamento anual. Incumbe-lhe também recomendar diretrizes para elaboração dos relatórios bimestrais de acompanhamento das metas fiscais anuais.

Durante os governos Lula e Dilma, apesar de ainda informal, a JEO era considerada o “verdadeiro lócus decisório dos programas prioritários”. Essa opção pela JEO nas decisões estratégicas, em detrimento dos instrumentos formais e processuais (os sistemas), pode ser explicada pela visão da alta gestão daqueles governos de que tais instrumentos seriam um meio de lhes retirar poder e dividi-lo com a burocracia (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019).

Diferentemente do CIG e mesmo após sua institucionalização, a JEO não publica suas atas⁵³, o que dificulta ou mesmo impossibilita se conhecer o teor de suas decisões, como foram os votos, os critérios utilizados nas decisões de alocação de recursos etc. Se por um lado é compreensível que sejam classificadas as informações sensíveis que possam eventualmente comprometer a segurança do Estado, justificativa utilizada para a não divulgação de suas atas, por outro, fragiliza a *accountability* do processo de gestão fiscal e orçamentária, crítica que a Junta já sofria antes de sua formalização⁵⁴.

Embora as decisões da JEO tenham impacto direto sobre o planejamento federal, sua atuação se dá de forma apartada do CIG e nenhuma delas é integrada formalmente ao SPOF que tem, por força da Lei nº 10.180/2001, entre outras, a finalidade de gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal e, entre suas competências, a de “subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo”. Essa desconexão entre decisões de planejamento e decisões fiscais é um dos aspectos mais relevantes da disjuntiva apontada por Cardoso Jr. e Santos (2018) como sendo a mais crítica do planejamento federal: a disjuntiva planejamento-finanças públicas-orçamento. Sem que essa disjuntiva seja equacionada, a formulação de grandes estratégias orientadoras acaba sendo uma atividade inócua, uma vez que, em última instância, é na concretude da alocação dos recursos que as diretrizes maiores começam a materializar-se. Assim, para que o planejamento estratégico federal funcione de modo mais orgânico, será necessário – embora não suficiente –

⁵³ Em sítio do Ministério da Economia, atas de reunião da JEO, do ano de 2018, constam como informação classificada, com fundamento na Lei nº 12.527/2011, art. 23, inciso VIII (risco de comprometimento de atividades de inteligência ou de repressão de infrações). Disponível em: <<http://antigo.economia.gov.br/Economia/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas/2019/classificadas/ministerio-do-planejamento-desenvolvimento-e-gestao/rol-de-informacoes-classificadas-2019-mp.pdf/view>>. Acesso em: maio 2020.

⁵⁴ Acórdão TCU nº 803/2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2253995/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: maio 2020.

orquestrar as ações daquelas estruturas decisórias, seja pela reformulação da Lei nº 10.180/2001 ou por um novo desenho institucional que integre as decisões fiscais às de planejamento.

Essa segunda opção é defendida pelo Entrevistado F, que coloca como possibilidade as funções da JEO sendo assumidas pelo Conselho Fiscal da República, “numa visão muito mais estruturada e robusta”, abrangendo funções orçamentárias e fiscais. O Conselho é composto pelo presidente da República, presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal, presidente do Supremo Tribunal Federal, presidente do TCU, três governadores e três prefeitos, e sua criação é prevista pela PEC do Pacto Federativo. Outra possibilidade, segundo o entrevistado, seria o CIG, ampliado, incorporar a JEO, para evitar que as decisões continuem “quebradas”, embora reconheça que essa solução sofreria forte resistência por parte do Ministério da Economia.

A coordenação intragovernamental não se restringe aos processos do planejamento estratégico, mas abarca também aqueles relativos ao monitoramento e avaliação das políticas públicas, sem os quais o ciclo do planejamento não se completa. No nível do CdG, o monitoramento e a avaliação são exercidos pela Casa Civil e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Públicas (CMAP), instância prevista na metodologia do PPA 2020-2023 para cumprir tal função. O CMAP foi instituído pelo Decreto nº 9.834/2019 para substituir o antigo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O Conselho é composto pelo Secretário-Executivo do ME – seu coordenador –, e os da Casa Civil e da CGU. Tem por finalidade avaliar as políticas públicas selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas avaliadas. Para tanto, o CMAP aprova os critérios de seleção e elabora uma lista das políticas a serem avaliadas, bem como o cronograma de avaliação. O suporte técnico às suas deliberações é provido pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS). Esses comitês são coordenados, respectivamente, pela Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto e pela Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União, ambas subordinadas à Secap/ME.

O processo de avaliação das políticas públicas ainda é incipiente no governo federal. A Casa Civil coordenou em 2018 a elaboração dos guias de avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas

públicas⁵⁵, envolvendo os ministérios da Fazenda e do Planejamento, IPEA, CGU, Banco Mundial e outros atores, mas o processo ainda “falta sair do papel”. “Os órgãos ainda não internalizaram essa cultura” e “a implementação é um caminho longo” (ENTREVISTADO F). Além disso, o monitoramento das alterações propostas pelo CMAP também é considerado um processo falho. O CMAP avalia uma lista de oito a 12 políticas, “mas a operacionalização das recomendações ainda é um ponto fraco” (ENTREVISTADO F). Da mesma forma, o monitoramento das prioridades do presidente também é considerado deficitário:

[...] quais são os painéis estratégicos das informações do presidente da República ou do próprio ministro da Casa Civil? Até hoje a gente não tem, o que é uma coisa chave para os ministros [...] (ENTREVISTADO F).

A avaliação das políticas também é afetada pela baixa governança orçamentária do CdG sobre grande parte do orçamento federal, conforme sustenta o Entrevistado B. Seu ponto de vista ajuda a esclarecer a afirmação do Entrevistado F de que o monitoramento das alterações propostas pelo CMAP é um processo falho:

[...] porque pensa, assim, se a preocupação da SOF é como as avaliações incidem no orçamento, e eles precisam fazer uma reflexão sobre quem perde e quem deve ganhar mais orçamento a partir de avaliações, então eu vou fazer uma avaliação e vou dizer, “não, esse programa aqui pode receber menos, enquanto que aquele deve receber mais”. Se eles conseguissem chegar nesse ponto hoje, o processo orçamentário está desenhado de tal forma que eles não conseguiriam fazer. [...] Simplesmente porque eles te dão um limite para o Ministério, e o Ministério define como que vai alocar dentro dos seus programas (ENTREVISTADO B).

Grande parte dos aspectos analisados acima, incluindo estruturas, processos e papéis dos atores não está estabelecida pela Lei 10.180/2001, que criou o SPOF. Na verdade, esse sistema, que foi concebido para ser o arranjo organizador do planejamento federal, foi paulatinamente esvaziado desde o governo Lula. Várias das decisões que têm repercussão sobre os processos e instrumentos do planejamento federal são hoje tomadas fora dele.

No governo Lula, as decisões estratégicas foram transferidas para estruturas e processos “ligados diretamente ao Gabinete Presidencial, e não ao SPOF, entre elas a gestão de prioridades de governo, que ficou a cargo da Casa Civil. Com a criação do PAC, em 2007, diversas inovações em gestão estratégica foram implementadas, como o processo de priorização de ações, salas de situação, comunicação e prestação de contas. Os estudos de longo prazo produzidos pela SAE desde o governo FHC também ocorreram fora do SPOF, assim como a

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>>. Acesso em: maio 2020.

formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Programa Territórios da Cidadania, “referências importantes do desenvolvimento territorial” dos governos Lula. Completam esse quadro de esvaziamento a extinção da SPI em 2016; o enfraquecimento das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) dos ministérios, cujas atividades administrativas passaram a sobrepor-se às de planejamento e; “o ativismo do planejamento setorial” que ganhou “autonomia com relação às ferramentas de apoio do órgão central” do sistema (COUTO; MAGALHÃES JR., 2017).

Assim, é necessário repensar o arranjo da Lei nº 10.180/2001, considerando as estruturas, processos e atores que de fato atuam no planejamento federal, de forma a harmonizar os fluxos decisórios e as iniciativas individuais e criar uma institucionalidade mais robusta. Nesse sentido, há que se pensar na possibilidade de integração desse arranjo com o da governança, criado pelo Decreto nº 9.203/2017, uma vez que suas estruturas e processos são complementares ou mesmo sobrepostos em alguns aspectos.

3.2.2 COORDENAÇÃO POLÍTICA

Formalmente, a Segov é quem exerce a função da coordenação política do governo federal, por força da Lei nº 13.901/2019. Até a vigência da Lei nº 13.844/2019, essa função era de competência da Casa Civil. À Segov cabe o relacionamento e articulação com entidades da sociedade, a implementação de instrumentos de consulta e participação popular, a interlocução com estados, municípios e o Distrito Federal, o relacionamento com o Congresso Nacional e partidos políticos, a interlocução com organizações internacionais e da sociedade civil que atuem em território nacional e a implementação da política de comunicação do governo federal, esta última por conta de a Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) ter sido incluída em sua estrutura.

A Segov funciona como uma “área meio”, sem uma pauta finalística própria. Sua pauta provém dos ministérios presidenciais e dos programas e ações dos ministérios de linha. Quando, por exemplo, ela é acionada diretamente por um ministério de linha para fazer interlocução com o Congresso Nacional, a Secretaria consulta a Casa Civil, que faz a análise de mérito das políticas, e a Secretaria-Geral, por meio da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ), que analisa a juridicidade das propostas. Então há um fluxo que tem sido seguido desde que foi estabelecida a segregação de funções entre a Segov e a Casa Civil. A primeira trata de tudo “o que é para fora do governo” e a segunda do que é articulação dentro do governo. A formalização da Segov como coordenador político do CdG foi acompanhada de um esforço organizativo da Secretaria

que envolveu a formulação de um plano estratégico para sua atuação, desdobrado em metas para cada Secretaria Especial e em um portfólio de projetos que são acompanhados quinzenalmente pela Secretaria Executiva Adjunta do órgão, mensalmente pela Secretaria Executiva e trimestralmente pelo ministro (ENTREVISTADO C).

As entrevistas indicam que a Casa Civil e a SAJ são os principais interlocutores da Segov no CdG para a formulação de sua pauta. A Segov conta com o apoio dessas instâncias para traduzir a “linha de uma política de governo em ações no dia-a-dia”, mas para isso também se utiliza de outros instrumentos como o discurso de posse do presidente, as mensagens presidenciais ao Congresso, a proposta de plano de governo oriunda das eleições presidenciais, prioridades decorrentes do processo de acesso à OCDE e o contato direto com os ministérios de linha. A Agenda 2030 é um exemplo desse contato: “são os ministérios que informam quais são os objetivos que estão atendendo, e de que forma” e o monitoramento das metas é tratado diretamente com eles sem a participação da Casa Civil. Neste caso, quem dá a orientação é o presidente; é ele quem estabelece quais são as prioridades para o “desenvolvimento sustentável do País” (ENTREVISTADO C).

Um dos insumos recebidos da Casa Civil, mais especificamente da SAM, é a carteira de projetos prioritários do presidente. Na ocasião da entrevista, em novembro de 2019, essa carteira ainda não havia sido formalizada, sendo apenas “um documento interno de governo”, mas sua publicação estava prevista para breve, em sítio da internet, “para que o cidadão possa acompanhar diretamente aqueles projetos que tem mais interesse” e “monitorar as ações e resultados do governo”. Segundo o Entrevistado C, na construção e no monitoramento dessa carteira, a SAM “é o escritório de projetos”, atuando como um facilitador que articula ações com os ministérios de linha e todo o CdG na implementação dos projetos:

Porque quando você tem o governo com esses vários ministérios, e às vezes um projeto perpassa mais que um ministério, então a SAM atua muito como esse facilitador. Porque às vezes eu preciso, eu sou Ministério da Saúde, mas para eu conseguir colocar um projeto em execução, eu preciso de liberação de orçamento na Economia, a aprovação de uma lei, que quem vai me dizer se há juridicidade é a Secretaria Geral e quem vai articular no Congresso é a Segov. E a CGU tem que falar se está de acordo com as questões de controle (ENTREVISTADO C).

Percebe-se, do relato acima, que os processos de coordenação intragovernamental e coordenação política são altamente imbricados. Não obstante, é possível distinguir os respectivos atores e papéis, entre eles a Casa Civil como articuladora interna ao governo e a Segov como articuladora externa. Para tanto, a Segov viu-se compelida a reorganizar seu fluxo

de trabalho. Segundo o Entrevistado C, o mapeamento de seus processos internos realizado a partir da publicação Medida Provisória nº 886, de junho de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.901/2019, permitiu estabelecer os relacionamentos com os demais órgãos e unidades do CdG: quando se trata de projeto de lei, a relação começa com a SAG e a SAJ; se é comunicação com a sociedade, isso se dá via Secom; se há questões de soberania envolvidas, então o interlocutor é o GSI, e assim com outras unidades, a depender da natureza do tema tratado. Antes desse mapeamento, havia “algumas competências que estavam sombreadas ou divididas”, o que dificultava identificar papéis e responsabilidades, embora ainda haja alguns sobreamentos residuais.

Cabe observar, ainda, a propósito da distinção entre coordenação intragovernamental e coordenação política, que no presidencialismo de coalização os ministérios estão sob o comando de diferentes partidos políticos. Nesse contexto, portanto, a coordenação intragovernamental é também essencialmente uma atividade política, conforme apontaram Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019).

As ações da Segov estão direcionadas sobretudo para o curto e médio prazos, em que ela exerce o papel de “articulação da entrega”, dentro do horizonte do mandato presidencial. Nesse sentido, os planos e estratégias de longo prazo não entram na sua agenda. Ela participa, por exemplo, de reuniões de CdG que tratam da Endes, mas não chega a transformar as informações e decisões dessas reuniões em ações. Exceção feita à pauta de mais longo prazo do Pacto Federativo, mas nesse aspecto o fluxo de informação funciona no sentido inverso: a Segov atua como captadora de demandas dos entes subnacionais e as encaminha às instâncias que efetivamente participam da formulação do Pacto, a exemplo do ME e do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (ENTREVISTADO C).

As informações coletadas para este trabalho não evidenciaram qualquer articulação do CdG junto ao Congresso Nacional para tratar da estratégia de longo prazo. O PL nº 9.163/2017, que institucionaliza a Endes, foi apensado ao PL nº 4.083/2015, sobre investigação de prática de atos ilícitos na Petrobras, em 29/11/2017, e este encaminhado à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP) em 30/11/2017, onde se encontra até o momento em que este texto é redigido⁵⁶. Ao PL 4.083/2015 foram apensados

⁵⁶ Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153&fichaAmigavel=nao>>. e <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020171201002120000.PDF#page=245>>. Acesso em: maio 2020.

outros cinco PL que tratam de diversos assuntos: prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo para auditar participações societárias minoritárias de empresas públicas e de economia mista, governança das empresas públicas e de economia mista, e diretrizes para as atividades dos órgãos de controle interno dos entes públicos. O rol de assuntos ao qual o PL nº 9.163/2017 está vinculado revela que ele está sendo tratado pela Câmara dos Deputados muito mais como uma questão de controle do que de planejamento do desenvolvimento nacional. As alterações realizadas pelo Congresso na camada estratégica do PPA 2020-2023, conforme discutido na seção 6.1.1, também indicam que não houve interlocução do governo federal com os parlamentares acerca das grandes diretrizes nacionais.

Corroborar essa conclusão a respeito da falta de articulação do CdG com o Poder Legislativo em torno da visão de longo prazo a proposição no Senado Federal da PEC nº 122/2015, que cria o “Plano Pluriquadrienal” como lei de iniciativa do Poder Executivo para estabelecer “a visão de futuro e os objetivos estratégicos do País”, “visando ao desenvolvimento sustentável, socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado”, com vigência de 20 anos⁵⁷. A PEC recebeu uma emenda em 2017 que alterou o nome do plano para “Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES). Diferentemente do PL nº 9.163/2017, a PEC tramitou no Senado e encontra-se desde 11/4/2019 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aguardando parecer do relator. Os entrevistados manifestaram desconhecimento em relação à existência da PEC e divergiram na interpretação do que ela representa em face do PL da governança. Um entendimento é o de que os instrumentos são de fato concorrentes; outro, o de que a proposta do PNDES pode vir a fortalecer as iniciativas do governo federal para a estratégia de longo prazo (ENTREVISTADOS D e F).

A contraposição entre o esforço de organização do planejamento estratégico federal por parte do CdG e a ausência de articulação política para viabilizá-la pode ser interpretada sob a ótica de dois tipos de disjuntivas distintos. Um ponto de vista possível é o de que se trata de uma disjuntiva técnico-política, no nível macroinstitucional, fruto talvez da diferença de percepção entre técnicos e agentes políticos em relação à importância da institucionalização de instrumentos que aperfeiçoem a governança pública. É o que surge nos comentários do Entrevistado F a respeito dos esforços para a institucionalização da Endes e das demais peças da pirâmide do planejamento federal:

⁵⁷ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123156>>. Acesso em: maio/2020.

E não só falta capacitação na ponta. Não é só capacitação. É a visão estratégica do ministro, dos secretários [...]

[...]

E o que eu acabo vendo é que, na instância política, a preocupação é com a entrega. É com a entrega do produto, não é a qualidade efetiva. E se isso daqui está sustentável ou não, é a questão. Então a gente não pode deixar de entregar, porque senão o que passa para os nossos dirigentes é que é a burocracia emperrando as políticas. E não é isso, é a área técnica, como se chama, tentando colocar os programas mais sustentáveis, críveis, dar a implementação e os outros passos, já com uma visão de que não vai, lá na frente, perder todo o recurso público, o desperdício do dinheiro público. Então essa instância técnico-política, para dar resposta de uma forma mais efetiva, mais tempestiva, vis a vis à sustentabilidade ou à estruturação da política, que é o grande desafio, na minha visão (ENTREVISTADO F).

Outro ponto de vista é o de que se trata de disjuntiva no nível mesoinstitucional, entre funções distintas do CdG: planejamento estratégico versus coordenação⁵⁸. Se por um lado a Segov, que é o órgão de CdG formalmente responsável pela articulação política do governo federal, não incluiu o planejamento de longo prazo na sua agenda, por outro, os órgãos de CdG responsáveis por esse tema não se articularam para fazer o PL tramitar. Tampouco acionaram a Segov para intermediar a interlocução com o Congresso. Essa desarticulação entre o planejamento estratégico e a coordenação pode ter uma explicação de cunho político, mas também pode ser, de forma não excludente, fruto de deficiências de comunicação entre os processos internos ao CdG. Um desenho integrado de ambos os processos, construído colaborativamente, por exemplo, pela Casa Civil, Secap, Seges, SAE e Segov, poderia contribuir para minimizar esse tipo de inconsistência.

O foco no curto e médio prazos contrasta com a estratégia de construção de vários instrumentos de coordenação política empreendida pelo CdG federal na história recente do País, em especial dos instrumentos de coordenação federativa. A partir de 2003, as funções que hoje são realizadas pela Secretaria Especial de Assuntos Federativos (SEAF/Segov) foram atribuídas à Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) – inicialmente subordinada à Casa Civil –, criada naquele ano e que por muito tempo centralizou a agenda federativa. Na ocasião, havia a intenção do novo governo de institucionalizar as relações federativas em bases cooperativas de longo prazo e combater a chamada “cultura de balcão”, baseada numa lógica de política partidária para atendimento de demandas pontuais de curto prazo, objetivos que foram apenas parcialmente atingidos (LOTTA; FREITAS, 2019).

⁵⁸ Cardoso Jr. e Santos (2018) não mencionam disjuntivas entre funções de CdG no nível mesoinstitucional, mas somente entre funções do ciclo de planejamento e gestão do governo federal, como planejamento, orçamento, finanças e controle. Trata-se aqui de uma adaptação do referencial teórico.

Diversos instrumentos criados a partir de 2003 conseguiram dar maior institucionalidade às relações federativas. Em 2003, foi criado o Comitê de Assuntos Federativos (CAF), voltado para a relação com os municípios, que discutiu e atuou em diversos temas como reforma tributária, reforma fiscal, acesso dos municípios a crédito público e outros. Em 2005, foi publicada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), uma das principais realizações da SAF, que teve por objetivo incentivar a cooperação intermunicipal e dar segurança jurídica a esses arranjos que até então não dispunham de instrumentos legais para sua operacionalização. Em 2006, foi criado o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF), como forma de coordenar uma agenda federativa dentro do governo federal. Esse sistema era integrado por assessores de diversos órgãos da administração pública federal que se reuniam mensalmente para analisar a agenda federativa e padronizar o atendimento dos órgãos federais. Em 2008, foi lançado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) para automatizar e agilizar os processos de transferências aos entes federativos e às entidades sem fins lucrativos, além de dar maior transparência a esses processos. Também em 2008, foi lançado o Portal Federativo como ferramenta para divulgação de informações técnicas e administrativas de interesse de estados e municípios (LOTTA; FREITAS, 2019).

A crise política no governo Dilma e a diminuição de recursos gerou um enfraquecimento da SAF, assim como da estratégia de relações federativas de longo prazo, que cederam espaço para a política de balcão, o que mostra que “a criação dos instrumentos e mecanismos se apresenta como condições necessárias, mas não suficientes para a criação de novas dinâmicas federativas” (LOTTA; FREITAS, 2019). De qualquer forma, a experiência com aqueles instrumentos mostrou, e em certa medida ainda tem mostrado, que é possível conferir uma maior institucionalidade às relações entre o governo central e os entes federativos baseada numa visão estratégica de mais longo prazo.

Alguns desses instrumentos não mais existem ou estão em desuso. O CAF foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019, conhecido como “revogação”. Sua extinção foi objeto de protesto por parte de entidades federativas como a Associação Brasileira de Municípios, que argumenta que o CAF “representava um canal fundamental de diálogo entre o governo federal e os municípios⁵⁹”. Entretanto, segundo o Entrevistado C, sua recriação está sendo estudada pelo

⁵⁹ Disponível em: <<https://abm.org.br/abm-defende-a-manutencao-de-comite-federativo-extinto-hoje/>>. Acesso em: maio 2020.

governo. O SASF aparentemente está inativo desde 2018: a última reunião publicada é a de 08/maio/2018⁶⁰. O Portal Federativo continua no ar, mas as informações estão desatualizadas⁶¹. A Lei de Consórcios Públicos continua vigente e o Siconv encontra-se em funcionamento, operado pelo Ministério da Economia.

Assim, no que se refere à coordenação federativa, o CdG está hoje menos instrumentalizado para as suas relações com os entes subnacionais do que há alguns anos. Essa desinstitucionalização dos instrumentos de coordenação federativa, quando contrastada com o esforço organizativo e gerencial dos técnicos da Segov, mencionado acima, pode ser vista também como uma disjuntiva técnico-política do nível macroinstitucional.

Em contrapartida à desinstitucionalização no âmbito das relações federativas, a PEC do Pacto Federativo propõe a criação do Conselho Fiscal da República, que extrapola as relações federativas, uma vez que o colegiado, além do presidente da República e dos três governadores e três prefeitos, seria composto também pelos presidentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e TCU. Trata-se, portanto, de uma instância de coordenação horizontal e vertical onde poderiam ser pactuadas questões fiscais e orçamentárias relevantes para o País, respaldadas pelos dirigentes máximos dos três poderes da União, e de representantes dos estados e municípios. Conforme comentado anteriormente, do ponto de vista de integrantes do CdG, essa poderia ser uma alternativa institucional mais robusta à JEO.

À semelhança do que ocorre com a coordenação federativa, há hoje menos instrumentos disponíveis ao governo federal para a interação com a sociedade civil do que havia antes da publicação do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu diversos colegiados de políticas públicas. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁶², extinto pela MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que reformulou a estrutura do Poder Executivo federal, também foi uma instância importante na relação do governo federal com a sociedade organizada para questões relacionadas às políticas públicas e ao planejamento estratégico. Foge ao escopo deste trabalho a análise sobre a qualidade, legitimidade e efetividade desses colegiados em relação à formulação e implementação das políticas públicas federais. De qualquer modo, cabe

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes>>. Acesso em: maio 2020.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/>>. Acesso em: maio 2020.

⁶² Criado pela Lei nº 10.683/2003 para assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico e social.

questionar se a ausência de uma instância permanente de interlocução com a sociedade sobre as grandes diretrizes nacionais e as prioridades de governo poderá gerar um déficit político que comprometa a governabilidade do projeto de governo.

No que concerne à Endes, ainda restam dúvidas em relação a como se dará a participação social ao longo da existência da estratégia, cuja versão inicial foi submetida à equipe de transição do governo Bolsonaro. O PL nº 9.163/2017 e a exposição de motivos que o acompanha⁶³ preveem “mecanismos de participação social e a promoção de mecanismos de transparência da ação governamental” no que se refere aos instrumentos do planejamento nacional equilibrado – Endes, planos nacionais, setoriais e regionais e PPA –, porém são inespecíficos quanto a esses mecanismos, nem mencionam sua forma de institucionalização. A ausência de instâncias de participação social no nível federal, a exemplo do extinto CDES poderá ser um limitador para a efetiva participação da sociedade no processo de revisão, monitoramento e avaliação da estratégia nacional. É pouco provável que apenas a consulta pública na fase de formulação seja suficiente para assegurar a governabilidade da estratégia, dado que seu horizonte temporal perpassará três governos e tal como afirma Carlos Matus, grandes objetivos requerem alta governabilidade.

No que se refere ao PPA 2020-2023, a mensagem presidencial que acompanha o PLN nº 21/2019 menciona que a Secap e o IPEA realizaram a coleta de contribuições à sua formulação por meio eletrônico, em sítio específico, cujo resultado mostrou a ocorrência de “2.100 participações, 193 propostas de alteração nos programas e 1.815 concordâncias das propostas”. O Manual Técnico, por sua vez, na seção referente à participação social no PPA, limita-se a relacionar as competências normativas da Secap e da Segov na interlocução entre governo e sociedade, mas é omissivo sobre como se dará essa participação social ao longo do plano. Em edições anteriores, o PPA contou também com outros instrumentos de participação social, a exemplo do CDES e de fóruns de participação social nos estados e Distrito Federal no PPA 2004-2007, e do Fórum Interconselhos nos PPA 2012-2015 e 2016-2019.

Não obstante, a participação social continua sendo abordada nos normativos do governo federal. A Política Nacional de Governo Aberto, por exemplo, instituída pelo Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, possui entre suas diretrizes o “fomento à participação social nos processos decisórios”. Os impactos dos diferentes graus e modos de participação social no

⁶³ EMI nº 00240/2017 MP CGU, de 23 de novembro de 2017.

planejamento estratégico federal ainda é uma questão em aberto e talvez assim permaneça por um longo período, a depender do processo de amadurecimento institucional da democracia participativa no Brasil.

O quadro 3 apresenta o resumo das análises *de jure* e *de facto* para a Governabilidade, além das recomendações dos interlocutores e das referências discutidas nas seções e capítulos anteriores.

Quadro 3 – Governabilidade

	ABORDAGEM DE JURE-FUNCIONAL	ABORDAGEM DE FACTO-FUNCIONAL	DISJUNTIVAS	RECOMENDAÇÕES (Referências e interlocutores)
COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil, SAE, ME, JEO, CMAP e o Conselho de Governo como órgãos e estruturas de CdG com funções de planejamento estratégico; • O CIG como a instância de assessoramento do Presidente da República na condução da política de governança da APF; • A Casa Civil como o órgão responsável pela coordenação intragovernamental; • A SAE com competências de coordenação nos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe; • CMAP como definidor da agenda de avaliação de políticas públicas; • Decreto nº 9.203/2017 como arranjo de governança da A.P.F.; • Lei nº 10.180/2001 (SPOF) como arranjo do sistema de planejamento e de orçamento federal; • CIG, JEO e CMAP não integrados ao SPOF. 	<ul style="list-style-type: none"> • O CIG como instância decisória de diversos assuntos do planejamento estratégico: Endes, PPA, investimentos em infraestrutura etc.; • A CGU como órgão com funções de planejamento estratégico; • A Casa Civil também faz coordenação política; • A SAE não atua nos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe, e não interage com a Casa Civil, nem com a Secap e a Seges. • Decreto nº 9.203/2017 como arranjo de planejamento estratégico da A.P.F.; • Lei nº 10.180/2001 (SPOF) como arranjo esvaziado de suas funções; • CIG e JEO com atuação não integrada; • Intenção de ampliação da composição do CIG; • Conselho de Governo como alternativa ao CIG; • Conselho Fiscal da República como alternativa ao CIG e à JEO; • Avaliação das políticas públicas do governo federal ainda incipiente; • Ausência de painéis estratégicos para o presidente da República; • Baixa governança orçamentária do CdG afeta a avaliação das políticas; • Os arranjos da Lei nº 10.180/2001 e do Decreto nº 9.203/2017 não estão integrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesoinstitucionais: <ul style="list-style-type: none"> • Planejamento versus finanças públicas versus orçamento; • SPOF como locus formal do planejamento federal versus decisões e processos fora do sistema; • Composição estreita do CIG versus abrangência de suas decisões; • Impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal versus JEO e CIG não integrados; • Institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas versus baixa governança orçamentária do CdG. • Microinstitucionais: <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 versus existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los; • Formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação versus baixa implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Candeas (2015): instaurar um sistema efetivo e permanente de governança estratégica; • Fortis e Gasparini (2017): aperfeiçoar os processos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> do planejamento estratégico federal; • Entrevistado F: integrar as decisões de planejamento e orçamento; • Entrevistado F: ampliar o CIG para torná-lo mais representativo; • Entrevistado B: fortalecer a governança orçamentária e reestruturar o SPOF; • TCU (2019): será necessária eficaz coordenação do CdG para que os PEI sejam alinhados e coerentes com o PPA 2020-2023

COORDENAÇÃO POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • Segov como órgão de CdG com funções de coordenação política; • Segregação de funções entre Casa Civil e Segov; • Proposta de criação do Conselho Fiscal da República pela PEC do Pacto Federativo; • Redução do número de instrumentos de coordenação federativa; • Redução do número de instrumentos de coordenação com a sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Segov não faz articulação política do planejamento de longo prazo; • Segov atua como captadora de demandas dos entes subnacionais no âmbito do Pacto Federativo; • Casa Civil e SAJ/SG como principais interlocutores da Segov no CdG. A SAE não interage com a Segov; • Reorganização dos fluxos de trabalho da Segov para distingui-los da coordenação intragovernamental, a cargo da Casa Civil; • Ausência de articulação do CdG junto ao Congresso para a estratégia de longo prazo; • Desinstitucionalização dos instrumentos de coordenação federativa; • Possibilidade de recriação do CAF; • Conselho Fiscal da República como alternativa mais robusta à JEO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Macroinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> • (técnico-política); agentes políticos preocupados com a entrega versus burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega. • Mesoinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> • (entre funções de CdG – consequência da disjuntiva organizativo do planejamento estratégico versus ausência de coordenação política para o longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Toni (2014): a VLP deve ser construída socialmente; • Cardoso Jr. e outros (2013): o planejamento precisa ser dotado de forte componente participativo; • Candéas (2015): para o sucesso dos planos estratégicos deve haver compromisso político permanente; • TCU (2019): a VLP deve orientar os agentes econômicos e coordenar as expectativas dos cidadãos;
-----------------------------	---	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

3.3 CAPACIDADE DE GOVERNO

Quando se lança o olhar sobre as experiências de planejamento do governo federal que produziram resultados positivos no passado recente⁶⁴, percebe-se que estava em jogo uma série de fatores, a começar pelo compromisso político dos decisores, mas igualmente a capacidade de coordenação dos atores envolvidos e as capacidades analíticas da burocracia, nestas incluídas as competências das equipes e dirigentes, métodos e técnicas específicas de cada disciplina, sistemas de informação etc., a que Matus (1993) denomina capital intelectual.

As competências requeridas dos dirigentes abrangem não somente aspectos técnicos, mas sobretudo de liderança e de capacidade de relacionamento com o nível político, conforme menciona o Entrevistado B a propósito dos efeitos positivos da proximidade do Secretário da SPI, José Paulo Silveira, com o presidente da República, no governo FHC, para a gestão do plano Brasil em Ação e para a função do planejamento governamental como um todo:

[...] uma das vantagens que deram força ao planejamento, na execução dessa função, era a proximidade que tinha o Secretário, o Silveira. (...) Era ele o Secretário que tinha uma proximidade com o presidente muito forte. Então isso é um ponto central, a capacidade técnico-política do planejamento. O planejamento meramente técnico se afasta do núcleo do governo, do núcleo decisório, e vira um instrumento burocrático, um pouco do que a gente assiste hoje. (ENTREVISTADO B).

A função do planejamento e seus gestores têm se mantido relativamente distante do núcleo decisório do governo federal, em que pesem os mencionados esforços para o fortalecimento e a interligação dos componentes da pirâmide da figura 6. A gradativa perda de importância do planejamento federal é um fenômeno que também pode ser percebido a partir da fragmentação das áreas especializadas nessa função, de um “rebaixamento hierárquico” dessas áreas e da dispersão de seus quadros técnicos.

A SPI chegou a contar com mais de 100 técnicos para o desempenho de funções específicas de planejamento, como o planejamento de longo prazo, a coordenação do PPA, as análises para formulação de políticas setoriais e transversais, a avaliação dos investimentos estratégicos governamentais, entre outras atribuições, incluindo até mesmo a supervisão da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento do governo federal. Na sua transformação em Seplan, a equipe passou a dividir seu tempo com novos encargos, relacionados às questões

⁶⁴ Ver a análise comparativa de Pires e Gomide (2016) que identificou os pontos comuns entre políticas públicas bem-sucedidas do governo federal. Ver também Couto e Cardoso Jr. (2018) sobre as capacidades políticas e técnicas desenvolvidas durante o plano Brasil em Ação, no primeiro governo FHC.

econômicas, como a elaboração periódica de relatórios sobre a evolução da conjuntura econômica e a elaboração de propostas de política econômica. Finalmente, com a fusão entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, houve uma fragmentação das funções do planejamento em que o longo prazo e o monitoramento do PPA restaram sob a guarda da SEDGGD e a coordenação do PPA sob a responsabilidade da Secap, conforme já comentado.

Além da fragmentação, ocorreu uma redução do quadro técnico. A Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepla), unidade responsável por coordenar as ações de planejamento do governo federal, em especial do PPA, subordinada à Secap, ocupa o terceiro nível hierárquico dentro do ME, enquanto a extinta SPI estava posicionada no primeiro nível. Esse rebaixamento hierárquico veio acompanhado da redução do número de servidores responsáveis pela função do planejamento, que hoje não excede a duas dezenas.

A fragmentação de atribuições e a redução do contingente técnico comprometem o desempenho da função do planejamento, cuja organicidade prevista pela Lei nº 10.180/2001 vem sendo paulatinamente fragilizada com as sucessivas reestruturações organizacionais. A constatação de que a Seges é vocacionada para a gestão e não para a formulação de estratégias de longo prazo e de que a SAE não tem atuado nessa formulação nem participado das instâncias decisórias completa esse quadro de disfuncionalidade do planejamento federal. Fortalecer o planejamento implica superar tais disjuntivas e deficiências.

À aproximação entre o estrato político e os órgãos e unidades do planejamento, assim como à melhor articulação entre estes, podem ser acrescentados outros fatores necessários ao bom desempenho do planejamento, tais como o conhecimento técnico e gerencial das equipes, os processos organizacionais, os métodos de trabalho e os sistemas de informação. Pensar nos microprocessos que acontecem dentro das unidades é tão relevante quanto no macroprocesso, uma vez que a qualidade daqueles impacta diretamente os resultados deste. Mas o foco na qualidade dos processos internos das organizações só é possível quando há uma cultura de planejamento permeando toda a burocracia estatal. A importância do método e da organização do trabalho para o planejamento é ressaltada pelo Entrevistado A:

É preferível, se você tiver que escolher, mas eu acho que isso não é uma escolha, é muito melhor você ter um trabalho programado dos departamentos do Estado do que você ter um esforço imenso nessas coisas, na Endes, e tal, e depois aquilo não conseguir penetrar. Porque não consegue penetrar. Nos departamentos do Estado em que o trabalho não está programado e que não se sabe o que vai se fazer no mês que vem, não adianta nada disso (ENTREVISTADO A).

Ações para a melhoria do desempenho organizacional em relação ao planejamento estratégico federal são necessárias nas três camadas da pirâmide. A Seges tem atuado na terceira camada, na base da pirâmide, ao licitar consultoria para apoio à elaboração do planejamento estratégico institucional dos ministérios e publicar a I.N. nº 24/2020 com as respectivas regras e o Guia Técnico de Gestão Estratégica. No entanto, essas ações, ainda que necessárias para a implementação dos programas previstos no PPA 2020-2023, de acordo com sua metodologia, não são suficientes para instrumentalizar as equipes setoriais em relação às demandas do planejamento do governo federal. O relatório de acompanhamento do PPA 2020-2023 lança dúvidas sobre a capacidade dos ministérios de linha em serem efetivos na implementação de seus planos estratégicos e, por consequência, do próprio PPA:

76. O manual técnico do PPA atribui aos Comitês Ministeriais de Governança (CMGs ou “CIGzinhos”) a supervisão desse processo em cada órgão. No entanto, restam dúvidas sobre a institucionalização dos CMGs, a sua capacidade de zelar por requisitos como a multissetorialidade e a regionalização, os limites de sua atuação nos entes da administração indireta (autarquias e fundações) e a existência de uma estrutura interministerial de coordenação e orientação técnica dos CMGs, função que compete ao Centro de Governo. A incerteza é reforçada pelo conteúdo do manual técnico do PPA, que trata do “potencial de articulação exercido pelos ‘CIG-zinhos’” (peça 22, p. 34), como um exercício teórico, sem a especificidade necessária para atender a uma tarefa de tamanha complexidade (BRASIL, 2019g).

Além disso, é bem conhecida a grande heterogeneidade entre os ministérios de linha em relação à sua capacidade de planejamento, como observam Fortis e Gasparini (2017):

Em princípio, é possível afirmar que existe forte variância na qualidade do planejamento interno de cada agência de gasto, existindo órgãos que tradicionalmente dispensam forte atenção à etapa de planejar (como o Ministério da Defesa), contrastando com outros órgãos nos quais o planejamento estratégico ainda é bastante incipiente (como o Ministério do Esporte, em que o orçamento original é bastante “desfigurado” devido ao expressivo acréscimo de emendas parlamentares). (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Essa heterogeneidade envolve aspectos como alinhamento a diretrizes maiores, priorização e coordenação de ações, fixação e mensuração de objetivos, quantificação e monitoramento dos gastos, capacidade de gerenciamento de portfólios, programas e projetos, entre outros. Nesse sentido, há um grande trabalho ainda por ser feito na base da pirâmide para que a qualidade do planejamento federal seja elevada a um patamar mínimo que dê sustentação às camadas superiores.

Esse trabalho está sendo coordenado pela Seges no âmbito do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), que se propõe a modernizar a gestão

estratégica dos órgãos da administração pública federal a partir da avaliação e implementação de ações em cinco dimensões: governança e gestão estratégica, serviços aos cidadãos, arranjos institucionais e estruturas organizacionais e gestão de pessoas. As ações são realizadas por meio de parceria do órgão que aderir com o TransformaGov, pactuadas por meio de um Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT)⁶⁵.

Na camada intermediária, também há muitas oportunidades de melhoria em relação não somente ao PPA, conforme análise anterior, mas igualmente no que concerne aos planos setoriais. Em 2019, a SAE solicitou aos ministérios que lhe encaminhassem o que consideravam estratégico dentre as suas ações. Essa solicitação resultou em uma lista de mais de 300 planos, número que suscitou entre os técnicos da Secretaria a questão sobre a necessidade de se nivelar o entendimento do conceito “estratégico” entre os atores do planejamento federal. A multiplicidade de planos setoriais já fora notada por De Toni (2014) como uma das características do planejamento federal durante os governos Lula e Dilma:

[...] 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 (DE TONI, 2014).

A profusão de planos setoriais continua sendo um desafio a requerer significativo esforço por parte do CdG no sentido da convergência de ações para a alocação mais eficiente dos recursos públicos, conforme aponta o TCU (2019) no item 72 de seu relatório de acompanhamento do PPA 2020-2023⁶⁶. Ainda está por ser desenhado um processo de planejamento para a camada intermediária que estabeleça atributos mínimos dos artefatos de planejamento capazes de alinhá-los às diretrizes de longo prazo e de governo, que os torne mais realistas, que enfatize a necessidade de conexão entre plano e recursos disponíveis, e que permita a sua mensuração e avaliação sistemáticas.

Iniciativa nesse sentido foi tomada em 2019 pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), ao criar a Secretaria de Planejamento, Cooperação, Projetos e Controle, que reúne cinco departamentos especializados respectivamente em indicadores, planejamento estratégico, cooperação internacional, gestão de projetos e

⁶⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov>>. Acesso em: maio 2020.

⁶⁶ Passagem citada na Introdução.

financiamento das políticas do ministério. Essa estrutura visa dar maior robustez e coerência às ações do ministério. Como não se trata de realidade comum a todo o gabinete ministerial, é desejável que o CdG fomente o atingimento de um patamar mínimo de qualidade dos processos setoriais de planejamento, o que repercutiria positivamente em todo o macroprocesso do planejamento federal.

Na camada superior da pirâmide, há sérias deficiências no processo de gestão estratégica, como assinalam Fortis e Gasparini (2017), TCU (2019) e Congresso Nacional (2019). Redesenhar esse processo implica mobilizar órgãos e estruturas do CdG. Uma tentativa de organização dos processos de CdG foi coordenada pela SAG/Casa Civil em 2019, em parceria com a Enap, cujo relatório final propôs uma matriz de responsabilidade para os macroprocessos de formulação da agenda estratégica, neste incluído o do planejamento de políticas e estratégias de longo prazo; coordenação e articulação; monitoramento e avaliação; comunicação, transparência e prestação de contas e; eficiência operacional do Estado. Entretanto, dado que não houve consenso político em torno dessa matriz, nova rodada de negociações talvez seja iniciada após a conclusão do *peer review* de CdG, inicialmente prevista para meados do próximo ano, conforme informou o Entrevistado F.

Conforme mencionado na seção anterior, a SAE, que sob a ótica *de jure* é um dos principais atores do planejamento de longo prazo, ainda não se articulou com os demais atores e estruturas dessa camada na formulação de uma visão de longo prazo para o País. Provida de um corpo técnico com cerca de 40 servidores, a Secretaria Especial poderia aportar sua contribuição à cadeia de valor da formulação da agenda estratégica, considerando-se sua vocação histórica em estudos prospectivos, a exemplo do estudo “Brasil 2020”, produzido no governo FHC, do projeto “Brasil 3 Tempos”, no primeiro governo Lula, do projeto “Brasil em 2022”, publicado em 2010, e mesmo em projetos recentes, durante a gestão Temer, como o relatório “Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico”⁶⁷, que utilizou um modelo de equilíbrio geral computável para simular as repercussões em um período de 20 anos de uma abertura comercial unilateral por parte do governo brasileiro. E de forma não excludente, considerando suas atribuições *de jure*, também poderia contribuir para o desenho e a coordenação dos processos dos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe: o estabelecimento de prioridades centrais e a estratégia governamental.

⁶⁷ Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/relatorios>>. Acesso em: abr. 2020.

A clareza dos integrantes do CdG acerca de papéis e responsabilidades em relação ao planejamento estratégico federal é fundamental para a organização da camada superior, bem como de todo o sistema, sobretudo por parte dos órgãos e unidades mais diretamente envolvidos nos processos *top-down*, como a Casa Civil, a SAE, a Seges e a Secap, cuja cooperação poderia contribuir para equacionar as deficiências apontadas por Fortis e Gasparini (2017), tais como o estabelecimento de objetivos e prioridades claros, o alinhamento entre as grandes diretrizes e as estratégias e planos nacionais, regionais e setoriais, o foco na efetividade das políticas, entre outras.

Uma dimensão absolutamente crucial em todas as três camadas do planejamento são os sistemas de informação. Couto e Magalhães Júnior (2019) mencionam a centralidade do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), desenvolvido e operado pela SPI, para o gerenciamento do plano Brasil em Ação, nos anos 1990. A partir das informações disponibilizadas pelo sistema, o Ministério do Planejamento disparava três tipos de ações possíveis: contornar eventuais restrições à implantação dos projetos, garantir o desembolso financeiro e construir relatórios gerenciais mensais para os decisores (COUTO; MAGALHÃES JR., 2019).

Dois aspectos relevantes em relação aos sistemas de informação sobressaem na experiência relatada por Couto e Magalhães Júnior (2019) sobre a utilização do SIGPlan no Brasil em Ação. O primeiro deles diz respeito à flexibilidade para poder atender a públicos diferenciados, desde os gerentes dos projetos até o presidente da República, que demandava relatórios em formato específico. O segundo aspecto relevante são os mecanismos que precisam ser criados para que as informações sejam alimentadas e tenham qualidade. Um dos mecanismos, à época, era a liberação dos recursos para os projetos, por parte do Tesouro, condicionada ao aval da SPI com base nas informações incluídas no SIGPlan pelos gerentes de projeto (COUTO; MAGALHÃES JR., 2019).

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) substituiu o SIGPlan e é o sistema estruturante do governo federal que contém os dados para o acompanhamento do PPA e do orçamento. A Portaria ME/SEF/SOF nº 14.607/2019⁶⁸ estabelece como atividade crítica para os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) a obrigação, entre outras, de “manter atualizadas as informações sobre gestão e execução dos

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-14.607-de-19-de-dezembro-de-2019-235560271>>. Acesso em: abr. 2020.

planos, programas e ações governamentais sob a responsabilidade de seu órgão setorial”. Essas informações são alimentadas no SIOP e para o exercício do conjunto de obrigações previstas na portaria são reservadas gratificações temporárias de nível superior e intermediário nos órgãos setoriais. Entretanto, a portaria não esclarece como as informações para o acompanhamento do PPA 2020-2023 serão alimentadas no SIOP. Na reunião do Comitê Gestor do SIORG, do dia 13 de março de 2020, a Secap solicitou que os órgãos setoriais lhe encaminhassem os atributos de seus planos estratégicos institucionais que contribuem para as metas globais do PPA, mas o processo para a alimentação das informações e acompanhamento das ações ainda não se encontrava estabelecido na ocasião. A indefinição sobre o *modus operandi* para alimentação e consumo das informações traz riscos ao monitoramento das ações, ao desempenho do PPA e à transparência do processo.

Um dos entrevistados reconhece a questão dos sistemas de informação como um dos desafios a serem superados para o bom funcionamento do planejamento estratégico e do PPA 2020-2023 em particular:

[...] tecnologia da informação é um gargalo pra gente hoje. Uma solução que capture essas informações e permita o monitoramento e até uma publicidade de forma orquestrada de tudo. Esse é um ponto que a gente teve várias conversas, com diferentes atores, nesse ano. Mas que a gente ainda não fechou o modelo. E isso precisa. Precisa minimamente, sem burocratizar, sem engessar, a gente ter um repositório de informação, onde todo mundo coloque ali as informações mínimas. E onde, quem precisa, consultar; que as diversas instâncias de governança consultem. Isso é uma coisa que a gente vai precisar construir pro próximo ano, com certeza (ENTREVISTADO D).

A personalização das informações, em face da necessidade de diferentes públicos, também é um desafio a ser enfrentado pelo planejamento, conforme apontado na seção 6.2.1. O presidente da República e os ministros do CdG ainda não possuem painéis estratégicos para suporte às suas decisões.

Entre os sistemas de informação utilizados pelo planejamento federal, há que se mencionar também o Siconv, ferramenta essencial para a relação do governo federal com os entes subnacionais e as entidades sem fins lucrativos. O sistema foi inserido na Plataforma +Brasil e recentemente atualizado, o que, segundo o ME, “desburocratizou e reduziu os custos dos repasses para obras públicas executadas em estados e municípios”⁶⁹. Uma de suas inovações, por exemplo, é a simplificação da prestação de contas das obras, que poderá ser feito

⁶⁹ Disponível em: <<https://plataformamaisbrasil.org/governo-simplifica-e-reduz-custos-dos-repasses-de-recursos-a-estados-e-municipios/>>. Acesso em: maio 2020.

por meio de fotos georreferenciadas a partir de aplicativo de celular. Nessa nova plataforma, os sistemas de transferências foram unificados em uma única base de dados. O acesso é disponibilizado tanto aos gestores quanto aos cidadãos.

O quadro 4 apresenta o resumo das análises *de jure* e *de facto* para a Capacidade de Governo, além das recomendações dos interlocutores e das referências discutidas nas seções e capítulos anteriores.

Quadro 4 – Capacidade de governo

	ABORDAGEM DE JURE-FUNCIONAL	ABORDAGEM DE FACTO-FUNCIONAL	DISJUNTIVAS	RECOMENDAÇÕES (Referências e interlocutores)
RECURSOS HUMANOS & ORGANIZACIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Rebaixamento do planejamento na estrutura funcional do ME; • Sombreamento de funções no planejamento de longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competências técnico-políticas são relevantes para os líderes das unidades de planejamento; • Redução dos quadros técnicos que atuam na função do planejamento federal a partir da fusão dos ministérios da Fazenda e do Planejamento; • Esforço do ME para fortalecimento da capacidade de planejamento dos órgãos setoriais; • Heterogeneidade entre os ministérios de linha quanto à capacidade de planejamento; • Ausência de critérios para um plano setorial ser considerado estratégico; • Baixa interação entre atores do CdG com atribuições em planejamento estratégico; • Deficiência dos processos de priorização e alinhamento estratégicos; • A SAE deixou de atuar na produção de estudos prospectivos; • Incerteza quanto à capacidade técnica dos ministérios para implementar as ações do PPA 2020-2023; • Os sistemas de informação ainda são gargalo para o planejamento federal; • Ausência de painéis estratégicos para os dirigentes de CdG; • Aperfeiçoamento da gestão estratégica dos órgãos da APF via TransformaGov; • Modernização do Siconv via Plataforma +Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesoinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> ○ Esforço de organização da pirâmide do planejamento versus desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento; • Microinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> ○ Atuação <i>de jure</i> versus atuação <i>de facto</i> de órgãos e unidades com funções de planejamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado A: É preciso fortalecer a capacidade de organização dos ministérios para que as estratégias centrais possam ser assimiladas; • Fortis e Gasparini (2017): aperfeiçoar os processos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> do planejamento estratégico federal; • Entrevistado D: É preciso construir um repositório de informações para alimentação e consulta por diferentes atores e arranjos de governança.

Fonte: Elaboração própria.

4 RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resumo das disjuntivas levantadas nas análises encontra-se no quadro 5. A maioria delas está posicionada nos níveis meso e microinstitucionais. No nível macroinstitucional, foram identificadas três disjuntivas, todas do tipo técnico-político. Evidentemente, o número de disjuntivas encontradas não esgota o conjunto de disfuncionalidades que orbitam o planejamento federal; esse número é função do recorte adotado e das limitações deste projeto.

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

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

Quadro 5 – Resumo das disjuntivas do planejamento estratégico federal

	Projeto de Governo (a)	Governabilidade (b)	Capacidade de Governo (c)
Nível Macroinstitucional (1)	<ul style="list-style-type: none"> • D1a1: (técnico-política): Esforço de formulação e institucionalização de uma VLP versus ausência de pactuação política para sua sustentabilidade; • D1a2: (técnico-política): Primeira Infância prioritária na mensagem presidencial versus ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e LDO. 	<ul style="list-style-type: none"> • D1b1: (técnico-política): Agentes políticos preocupados com a entrega versus burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega. 	
Nível Mesoinstitucional (2)	<ul style="list-style-type: none"> • D2a1: Esforço de organização da cadeia lógica do planejamento versus proposta de extinção do PPA; • D2a2: Implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico versus deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo. • D2a3: Possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA versus requisitos de transparência e <i>accountability</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • D2b1: Planejamento versus finanças públicas versus orçamento; • D2b2: SPOF como lócus formal do planejamento federal versus decisões e processos fora do sistema; • D2b3: Composição estreita do CIG versus abrangência de suas decisões; • D2b4: Impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal versus JEO e CIG não integrados; • D2b5: Institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas versus baixa governança orçamentária do CdG; • D2b6: (entre funções de CdG – consequência da disjuntiva técnico-política): esforço organizativo do planejamento estratégico versus ausência de coordenação política para o longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • D2c1: Esforço de organização da pirâmide do planejamento versus desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento.
Nível Microinstitucional (3)	<ul style="list-style-type: none"> • D3a1: PPA como instrumento orientador do médio prazo versus modelo de gestão que transfere para as LOA a definição das entregas; • D3a2: Institucionalização da VLP versus indefinição das prioridades estratégicas; 	<ul style="list-style-type: none"> • D3b1: Ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 versus existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los; • D3b2: Formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação versus baixa implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> • D3c1: Fragmentação funcional: Seges responsável pela VLP versus Secap responsável pelo PPA; • D3c2: Atuação <i>de jure</i> versus atuação <i>de facto</i> de órgãos e unidades com funções de planejamento: <ul style="list-style-type: none"> • SAE; • Seges versus Secap.

Fonte: Elaboração própria.

I – Sobre os atores

As disjuntivas mais relacionadas às competências dos atores e ao relacionamento entre eles são as D1a1, D1b1, D2b6, D3b1, D2c1, D3c1 e D3c2. Essas disjuntivas envolvem a Secap, a Seges, a Casa Civil, a Segov e a SAE, e dizem respeito à baixa cooperação entre alguns desses atores nas questões do planejamento e à dissonância entre aquilo estão habilitados normativamente a fazer e o que de fato fazem.

No que se refere ao relacionamento entre a Secap e Seges, conforme apontado nas análises, não foi possível averiguar se o posicionamento em linhas hierárquicas distintas dentro do ME compromete o desempenho daquelas unidades. De qualquer modo, o deslocamento da função de coordenação do monitoramento do PPA da primeira para a segunda é um indício de baixa capacidade da Secap para a execução de suas competências, o que é reforçado quando se considera que a Seges também acumula responsabilidades em relação ao planejamento de longo prazo. Nesse sentido, talvez seja oportuno que o ME avalie a possibilidade de reequipar a Secap para que assuma a coordenação do monitoramento do PPA, e também daquelas atividades que dizem respeito ao longo prazo, liberando a Seges para a coordenação das ações de melhoria da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, considerando que estas ações da Seges terão impacto direto sobre a própria implementação do PPA. Não fortalecer a Secap, a princípio, só faz sentido em um cenário de extinção do PPA sem a substituição por outro instrumento, o que fragilizaria toda a lógica da pirâmide do planejamento e poderia acirrar as disputas políticas em torno do orçamento federal levando, em última instância, a uma deterioração das políticas públicas.

Uma alternativa à Secap como responsável pela formulação da estratégia de longo prazo poderia ser a SAE. Com diversas competências regimentais em planejamento de longo prazo, a SAE poderia estabelecer um protocolo de cooperação com a Seges e com a Casa Civil para assumir a coordenação das atividades de formulação, atualização e monitoramento da Endes ou de qualquer outro instrumento de visão de longo prazo que venha a ser estabelecido pelo governo federal. Alterações regimentais poderiam vir *a posteriori*, após a consolidação dos processos de trabalho.

Outro protocolo de trabalho também poderia ser estabelecido entre Secap, Seges, SOF, Casa Civil e SAE para o desenho dos processos relativos à gestão estratégica, que correspondem à camada superior da pirâmide do planejamento e à sua interface com a camada intermediária, e que também dizem respeito aos processos dos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe, respectivamente estabelecimento de prioridades centrais e estratégia governamental. Há um amplo trabalho a ser

feito nesse quesito, que envolve a sistematização de processos para: elaboração e atualização de estudos prospectivos; aplicação desses estudos na formulação das estratégias de longo prazo; utilização da visão de longo prazo do País como direcionador dos planos nacionais, regionais, setoriais e do PPA; avaliação da qualidade dos planos nacionais, regionais e setoriais e do seu alinhamento às diretrizes de governo; definição do ciclo de seleção, priorização, monitoramento e avaliação de programas e projetos candidatos a receberem investimentos plurianuais e serem inseridos no Anexo 3 do PPA; estabelecimento dos critérios de seleção e priorização e; realização de revisões orçamentárias (*spending reviews*) que orientem a alocação orçamentária estratégica, incluindo a definição dos tetos orçamentários setoriais. Ainda que não seja possível, por motivos técnicos e/ou políticos, realizar tudo isso, já seria um ganho para o planejamento ter parte desses processos institucionalizada, mesmo por dispositivos infralegais. Uma visão geral de parte desses processos será apresentada mais adiante.

Considerando que os processos mencionados acima referem-se quase todos à fase *top-down* do modelo MTEF (plurianualidade), a parceria entre esses atores poderia ser uma boa oportunidade para avaliarem a maturidade da gestão desse modelo no âmbito federal e a conveniência de sua implantação. A mudança de foco do curto para o médio prazo para dar sustentabilidade à política fiscal, a adoção de *spending reviews* sistemáticos das políticas públicas e, eventualmente, a transformação do PPA em um PPA “rolante” são alguns dos pontos que poderiam trazer ganhos para o planejamento sem perturbar o sono dos controladores das finanças públicas. A contribuição do CdG poderia ser levada ao âmbito de discussão da nova lei complementar de finanças, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Outro aspecto relacionado ao planejamento federal que se beneficiaria da cooperação entre esses atores de CdG é o da coordenação política. Neste caso, a parceria deveria ser ampliada para incluir a Segov. Não foi possível, nas pesquisas para este trabalho, verificar como se deu a coordenação política para a aprovação do PPA 2020-2023, ou mesmo se houve essa coordenação, e se o CdG negociou as alterações efetuadas pelo Congresso na camada estratégica do plano. De qualquer modo, essa coordenação inexistente para o caso da estratégia de longo prazo, uma vez que o PL nº 9.163/2017 e a PEC nº 122/2015 são projetos concorrentes, sendo o último desconhecido pelo próprio CdG. Um processo simples que organizasse os fluxos de informação, o papel de cada ator, a forma de atuação etc. poderia contribuir para abrir um canal de negociação em torno desse tema e se chegar a um denominador comum entre governo federal e Legislativo. Para tanto, é necessário que os atores do planejamento reconheçam a articulação política como um elo

fundamental da sua agenda de construção da pirâmide do planejamento e envolvam a Segov em um protocolo de trabalho.

Cabe por fim ressaltar que o aprendizado institucional a partir das parcerias recomendadas pode servir de base para uma futura revisão dos normativos do planejamento governamental, incluindo a Lei nº 10.180/2001.

II – Sobre a integração das instâncias decisórias

As disjuntivas que dizem respeito a problemas de integração entre funções governamentais e entre instâncias decisórias são as D2a1, D2b1, D2b2, D2b3, D2b4, D2b5 e D2b6. Elas detectam a fragmentação das decisões que envolvem planejamento e orçamento, o esvaziamento do SPOF como lócus de decisões do planejamento e a falta de interlocução entre planejamento e coordenação política.

O incômodo com a insuficiência dos processos decisórios que envolvem planejamento e orçamento foi um dos achados do levantamento de dados. Partindo desse ponto e de sugestões iniciais dos entrevistados, propõem-se dois modelos alternativos que poderiam favorecer a integração entre essas duas funções. Um terceiro modelo, complementar e não excludente dos anteriores, é apresentado na sequência.

O primeiro modelo envolve a criação de câmaras temáticas no Conselho de Governo, especializadas respectivamente em governança pública, política fiscal e avaliação de políticas públicas. Essas câmaras absorveriam, respectivamente, as funções atualmente exercidas pelo CIG, JEO e CMAP. A depender da interpretação que se dê ao Art. 13, inciso II da Lei nº 13.844/2019, será necessário atualizá-la para comportar essas três câmaras, que não necessariamente tratam de “políticas públicas setoriais”:

Art. 13. Ao Conselho de Governo compete assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental, com os seguintes níveis de atuação:

...

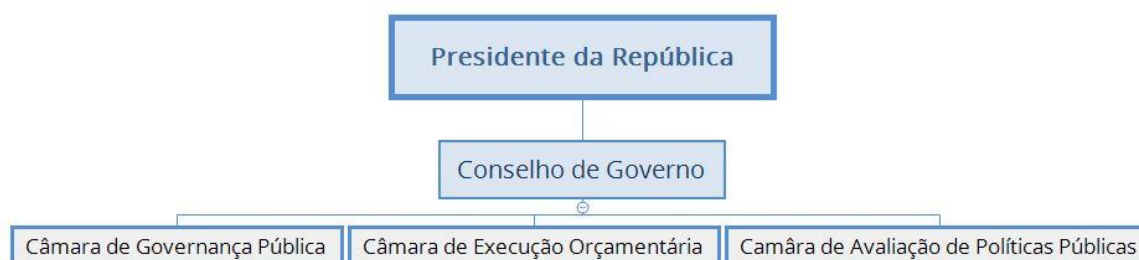
II - Câmaras do Conselho de Governo, criadas em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujos escopos ultrapassem a competência de mais de 1 (um) Ministério.

... (BRASIL, 2019a).

Caso não seja necessário atualizar a lei, bastariam um ou mais decretos para a criação das câmaras. Também seria necessária a extinção do CIG, JEO e CMAP. Cada câmara deverá contar com um comitê executivo e grupos técnicos que terão por finalidade, respectivamente, acompanhar

e implementar as decisões da câmara. O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 8.

Figura 8 – Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 1



Fonte: Elaboração própria.

A criação de uma câmara de governança pública ao invés de uma câmara de planejamento baseia-se na ideia de se preservar o arranjo criado pelo Decreto nº 9.203/2017. Para enfatizar as atribuições relativas ao planejamento estratégico federal, estas poderiam ser explicitadas no rol de competências da câmara, já que o Decreto nº 9.203/2017 é inespecífico quanto a isso.

Como vantagens dessa nova estrutura, espera-se maior legitimidade política das decisões e convergência entre planejamento, orçamento e avaliação das políticas públicas. Em contrapartida, é preciso considerar alguns riscos nesse modelo. Considerando-se que decisões orçamentárias e fiscais serão submetidas ao gabinete como um todo, pressões políticas sobre o orçamento poderão se sobrepor a uma desejável racionalidade baseada em critérios técnicos de alocação dos recursos. Esse mesmo de tipo de pressão poderia ocorrer em relação a revisões orçamentárias de políticas e programas. Em relação à situação atual, esse modelo também poderia tornar o processo decisório mais lento. Por fim, é preciso ter em mente que os integrantes do CIG e da JEO deixariam de se reportar diretamente ao Presidente da República, o que poderia suscitar resistências à mudança.

Um segundo modelo, alternativo, poderia minimizar alguns desses riscos: a criação do Conselho de Centro de Governo composto por todos os ministérios da Presidência da República – Casa Civil, Secretaria Geral, Secretaria de Governo, Gabinete de Segurança Institucional –, SAE, Ministério da Economia e CGU. Seria uma versão para o que os entrevistados denominam “CIG ampliado”. Tal como no modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo teria as mesmas três câmaras – governança pública, execução orçamentária e avaliação de políticas públicas –, sem prejuízo de poderem ser criadas outras câmaras para temas específicos. Cada câmara também teria

um comitê executivo e grupos técnicos para a implementação de suas decisões. Porém, diferentemente do Conselho de Governo, o Conselho de Centro de Governo teria como missão principal a coordenação das ações do governo como um todo, buscando convergir a atuação dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal e facilitar a comunicação entre os órgãos integrantes do próprio CdG. A secretaria do conselho poderia ficar a cargo da Casa Civil.

Propõe-se a vinculação de uma quarta estrutura ao Conselho de Centro de Governo: uma Sala de Situação. Seu objetivo seria o de monitorar os projetos e ações prioritários de governo. Para tanto, são necessários alguns requisitos: implementação de um processo de gestão estratégica consistente que estabeleça os papéis do CdG e dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas a serem monitoradas; sistemas de informação integrados e fidedignos que permitam a criação de painéis estratégicos para o presidente da República e a alta administração e; alocação de técnicos treinados e de recursos orçamentários. A sua estrutura poderia ser a mesma das demais câmaras, com um comitê executivo e grupos técnicos. O comitê executivo poderia ser composto pelos ministros ou secretários executivos dos órgãos de CdG responsáveis pelo planejamento estratégico federal: Casa Civil, Ministério da Economia e SAE. Estruturas setoriais equivalentes, com secretários executivos e técnicos, se reportariam ao comitê executivo no acompanhamento dos projetos prioritários. A frequência das reuniões da Sala de Situação deverá ser maior que a das demais câmaras, uma vez sua função é também a de recomendar providências quando houver qualquer tipo de entrave à execução dos projetos. A presidência da Sala de Situação poderia ficar a cargo da Casa Civil ou da SAE.

Em relação ao modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo permite decisões mais céleres, uma vez que sua composição restringe-se a órgãos do CdG; não está sujeito a pressões por recursos orçamentários, considerando que é composto por órgãos que controlam e planejam e não pelos que gastam e; fortalece a coordenação do CdG e a integração de suas funções típicas – planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política, monitoramento e avaliação e comunicação e *accountability*. A integração entre as funções de planejamento, orçamento e avaliação poderá, em tese, funcionar melhor que a do modelo anterior, também por conta da composição restrita deste conselho. Em contrapartida, sua criação poderá encontrar resistências por parte dos integrantes do CIG e da JEO, tal como no caso da Alternativa 1. Ponderando-se todos esses fatores, a opção pela Alternativa 2 pode ser mais bem-sucedida do que pela Alternativa 1.

O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 9.

Figura 9 – Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 2

Fonte: Elaboração própria.

A criação do Conselho de Centro de Governo facilitaria a implementação da cadeia de valor de CdG e de uma matriz de responsabilidades, em torno da qual ainda não houve consenso por parte dos ministérios palacianos, conforme comentado anteriormente. Os trabalhos de detalhamento desses instrumentos para incluir os fluxos de informação e as interfaces entre as funções típicas de CdG poderiam ser coordenados pela secretaria do conselho. O produto final – encadeamento de processos com entradas, saídas, responsáveis e participantes – serviria de base para a construção de um sistema automatizado de suporte à gestão do CdG.

Pode-se pensar em um terceiro modelo, complementar aos anteriores, mas não excludente. Trata-se de aproveitar o Conselho Fiscal da República, proposto pela PEC do Pacto Federativo, para dotá-lo de funções mais amplas que incluam o planejamento estratégico governamental e permitam a pactuação de uma estratégia de longo prazo para o País com os demais poderes da União, os entes federativos e os órgãos de controle. A PEC explicita a preocupação com o longo prazo ao relacionar entre as competências do Conselho a de “salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos”. Além disso, acrescenta o artigo 116 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para tratar de regras de limites de gastos para planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Assim, não parece ser excessiva nem adulterar o propósito geral da PEC a inclusão de dispositivo para harmonizar a sustentabilidade fiscal de longo prazo com uma estratégia de longo prazo para o País, nos termos do Art. 174, §1º da Constituição Federal⁷⁰. A inclusão de dispositivo dessa natureza na PEC permitiria que o Conselho Fiscal da República se tornasse uma relevante instância de

⁷⁰ Art. 174. ... § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

deliberação sobre a Endes ou qualquer outro instrumento alternativo de visão de longo prazo, o que aumentaria as chances de sua sobrevivência para além dos ciclos eleitorais.

Propostas sobre criação de instâncias de pactuação dos instrumentos de longo e médio prazos com a sociedade não farão parte das recomendações. Entende-se que cabe ao governo federal avaliar a melhor forma de instituir a participação social nos processos do planejamento estratégico.

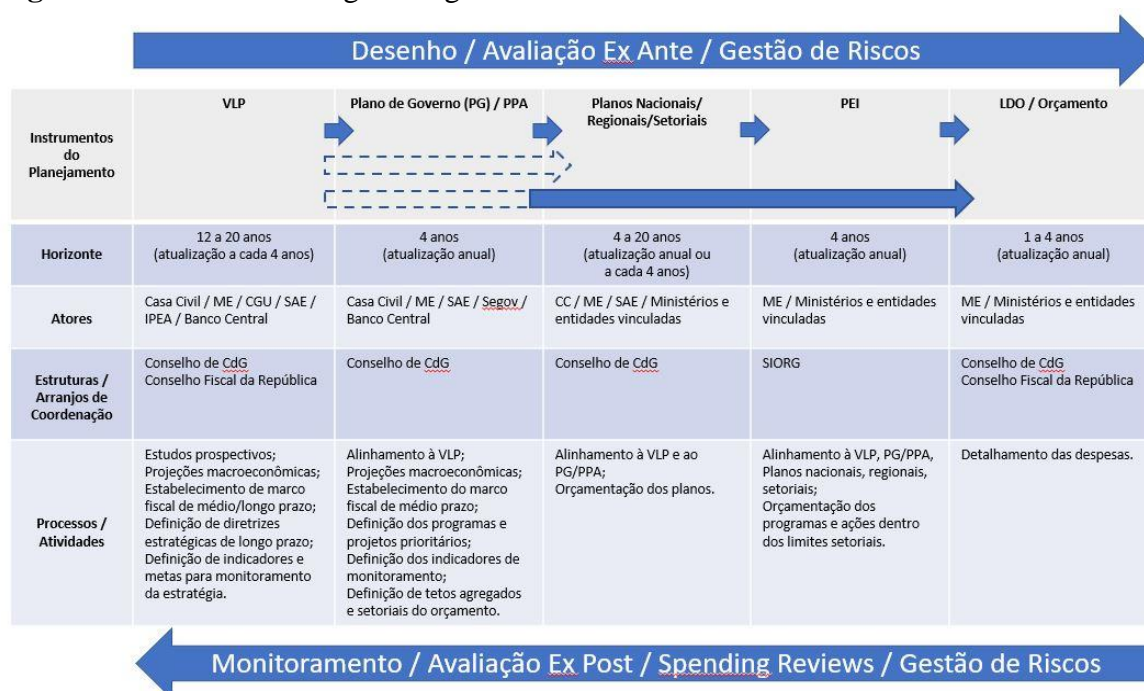
III – Sobre o processo de gestão estratégica.

A figura 10 apresenta uma proposta de visão geral para o encadeamento da pirâmide do planejamento, incluindo seus instrumentos, atores, estruturas, processos e atividades. Foram considerados os atores que possuem alguma atribuição em relação ao planejamento federal, sob as abordagens *de jure* e *de facto*. As estruturas utilizadas no esquema são as propostas acima: Conselho de Centro de Governo (Alternativa 2) – ao invés de CIG e JEO – e Conselho Fiscal da República. Optou-se pela Alternativa 2 por se entender ser mais robusta, técnica e politicamente, em relação à Alternativa 1. Incluiu-se o SIORG como arranjo de coordenação dos PEI. Por se tratar de uma visão simplificada, vários elementos foram omitidos como, por exemplo, os papéis dos atores e os atores externos ao governo federal.

Considerando a possibilidade de extinção do PPA sem que nenhum outro instrumento o substitua, a coluna Plano de Governo/PPA seria suprimida do modelo, razão pela qual foi acrescentada uma seta pontilhada ligando a VLP aos planos nacionais, regionais e setoriais. Essa seta indica que na ausência de um plano de médio prazo, a VLP passaria a orientar diretamente os demais instrumentos. Pela mesma razão, a seta cheia que liga o PG/PPA à LDO/Orçamento foi acrescida de um trecho pontilhado até a VLP: o marco fiscal de médio prazo que estabelece os limites para a elaboração da LDO e do orçamento poderia ser determinado por ocasião da elaboração e revisão da VLP, no caso de não haver mais PPA. A alternativa PG/PPA foi registrada para o caso de outro instrumento de médio prazo vir a substituir o PPA, se este for extinto. Propositadamente não se mencionou Lei Orçamentária Anual (LOA), porque a PEC do Pacto Federativo, além da extinção do PPA, prevê o instituto do orçamento plurianual. Assim, a última coluna pode se referir tanto a um orçamento anual, no caso de a PEC não ser aprovada, quanto a um orçamento plurianual. As pequenas setas entre as colunas indicam a direção do alinhamento estratégico dos instrumentos do planejamento, supondo-se que os instrumentos à esquerda são construídos em momento anterior aos da direita. Como essa suposição nem sempre é verdadeira,

na prática haverá setas bidirecionais entre a VLP e PG/PPA e entre PG/PPA e os planos nacionais, regionais e setoriais.

Figura 10 – Gestão estratégica do governo federal



Fonte: Elaboração própria.

As setas acima e abaixo da tabela indicam os processos que perpassam todo o ciclo de gestão estratégica. O desenho das estratégias e planos inclui avaliações ex ante e gestão de riscos. A direção da seta indica a ordem natural de desenvolvimento dos instrumentos. A seta inferior mostra que a implementação deve ser monitorada e avaliada, inclusive com *spending reviews*. Os riscos mapeados na fase de desenho são então acompanhados e atualizados. O sentido contrário da seta indica que o desenho dos programas, planos e estratégia de longo prazo podem ser revistos a partir dos resultados do monitoramento e avaliação, o que confere a ideia de circularidade ao processo como um todo.

Por fim, cabe ressaltar que modificações em estruturas decisórias, relacionamento dos atores, processos de gestão e outras precisariam ser integradas, posteriormente, em um novo arranjo do SPOF, por meio da alteração da Lei nº 10.180/2001, com vistas a dar mais organicidade ao planejamento federal e revesti-lo de institucionalidade mais robusta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Antes da tarefa de identificação dos atuais desafios do planejamento federal, procedeu-se a uma revisão da literatura especializada para se obter um quadro geral dos principais problemas apontados pelos autores da área, sobretudo no período pós Constituição de 1988. Entre esses problemas, foi ressaltada a inversão da lógica planejamento/orçamento-programa/dispêndio financeiro, que colocou gradativamente o planejamento a reboque da política fiscal. Também se buscou obter um panorama do cenário internacional no que concerne à retomada dos planos nacionais de desenvolvimento a partir da primeira década deste século. Foi necessário incluir uma seção dedicada a esclarecer os conceitos de Núcleo de Governo sob a perspectiva funcional para que se tornasse inteligível o processo de coleta e análise de dados.

O Triângulo de Governo, de Carlos Matus, foi utilizado para a construção das categorias de análise. A pergunta orientadora da pesquisa – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? – foi desdobrada em perguntas sobre as três variáveis do Triângulo de Governo: Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo. A abordagem funcional do Núcleo de Governo foi utilizada sob os enfoques *de jure* e *de facto* para se coletarem e analisarem os dados. A pesquisa documental foi complementada com entrevistas e com a própria experiência profissional do autor.

Se, por um lado, a visão prescritiva dos organismos multilaterais e dos órgãos de controle é insuficiente para dar conta das idiossincrasias da realidade nacional, sua abordagem funcional foi útil na identificação dos atores, estruturas, arranjos, instrumentos e recursos envolvidos nos processos do planejamento estratégico federal. A partir da identificação desses elementos, gargalos importantes no desenho institucional desse macroprocesso foram mapeados e, do mapeamento, foram propostas intervenções com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento federal.

Os gargalos, aqui denominados disjuntivas, ocorrem em três níveis: micro, meso e macroinstitucional. Este trabalho tratou sobretudo de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucional. As disjuntivas microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, como as de orçamento, finanças, monitoramento e avaliação, e com outras funções do Núcleo de Governo. As macroinstitucionais foram apenas tangenciadas neste trabalho, sobretudo para indicarem os seus limites. As questões deste nível maior, entre elas as que dizem respeito às políticas fiscal e monetária, impactam significativa e inevitavelmente o desempenho do planejamento estratégico e requerem um olhar atento por parte daqueles que com ele se preocupam e que podem contribuir para seu aperfeiçoamento.

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

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

Espera-se que a implementação das propostas apresentadas possa trazer algum ganho para o planejamento estratégico federal. Entretanto, o seu aprimoramento é um esforço lento e gradual, realizado de forma cooperativa, tendo como diretriz o fortalecimento das instituições. Ainda está por ser construído um novo arranjo institucional para o planejamento estratégico federal com estruturas, processos e instâncias decisórias que viabilizem e integrem toda a cadeia do ciclo de planejamento e gestão: participação direta do presidente da República e do núcleo decisório do governo; processos de seleção, priorização e alinhamento de programas e projetos que organizem os níveis mais altos da coordenação governamental; monitoramento contínuo das prioridades de

governo; avaliação sistemática das políticas públicas que permitam sua revisão quando necessário e; mecanismos de governança orçamentária e fiscal compatíveis com os processos de planejamento e avaliação.

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

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **Inter-American Development Bank. The Role of the Center of Government: A Literature Review**. 2013. (Technical Note no. IDB-TN-581).

BOOZ; COMPANY. **Center of government: the engine of modern public institutions**. 2010.

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

_____. Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2001.

_____. **Proposta de emenda constitucional nº 241, de 2016**. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. EMI nº 00083/2016 MF MPGD. Brasília, 2016a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro do governo**. Brasília: TCU, 2016b.

_____. **Projeto de Lei nº 9.163/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social: sumário executivo**. Brasília, 2018.

_____. Lei no 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da república e dos ministérios [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2019a.

_____. Lei no 13.971, 27 de dezembro de 2019. Institui o plano plurianual da união para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2019b.

_____. Ministério da Economia. **Manual técnico do plano plurianual do governo federal – MT PPA**. Brasília: ME, 2019c.

_____. **Proposta de emenda constitucional nº 188/2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal. Brasília, 2019d.

_____. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 2019e

_____. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. (2019). **Nota Técnica nº 1/2019/SAEST/SAE**. Alinhamento Estratégico das Ações de Governo. Brasília: SAE/PR, 2019f.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2515/2019 - Plenário**. Aprova o Relatório de Acompanhamento do PPA 2020-2023. Brasília: TCU, 2019g. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2515-40%252F19-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=3eab1750-f75d-11e9-a513-775389978761>>. Acesso em: out. 2019.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? *In*: CARDOSO JR., J. (org.). **Planejamento Brasil Século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015. Livro 4. p. 31-60. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo).

CARDOSO JR., J. Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Administração Política**, p. 79-104, 2013.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. *In*: CARDOSO JR., J. (org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Livro 4 (pp. 135-170). Brasília: Ipea, 2015. p. 135-170. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo).

CARDOSO JR.; PINTO, J. E.; LINHARES, P. O estado e o desenvolvimento no Brasil. *In*: CARDOSO JR. J.; BERCOVICI, G. (org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10. p. 467-496. (Coleção Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JR.; SANTOS, E. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019. p. 27-58.

CAVALCANTE, P.; BATISTA, M. Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e o seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019. p. 59-87.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. Núcleo de governo no Brasil: características e padrões no funcionamento do Poder Executivo Federal. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019. p. 11-24.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A.; BARBOSA, S. A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de governo federal (2007-2014). *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019. p. 171-194.

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. The new national development planning and global development goals: processes and partnerships. **World Development Journal**, p. 76-89, 2019.

CONCEIÇÃO, D.; CONCEIÇÃO, B. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Textos para discussão n. 10).

COUTO, L.; CARDOSO JR., J. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, p. 75-82, 2018.

COUTO, L.; MAGALHÃES JR., Á. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, p. 37-42, 2017.

_____. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em ação e do programa de aceleração do crescimento. *In*: CAVALCANTE, P. L.; GOMIDE, A. D. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do poder executivo**. Brasília: Ipea, 2019, p. 381-407.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Painel 02/005: novos dilemas e perspectivas para o planejamento

estratégico no setor público. 2014. Trabalho apresentado ao 7o Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014.

_____. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública.** Curitiba: Intersaberes, 2016.

_____. Agenda estratégica, planejamento e programas eleitorais: cálculo político e pragmatismo. *In:* CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo.** Brasília: Ipea, 2018. p. 353-380.

FORTIS, M.; GASPARINI, C. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios.** Brasília: Enap, 2017.

GARCIA, R. Prefácio. *In:* CARDOSO JR., J. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir.** Livro 4. Brasília: Ipea, 2015. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo).

GARCIA, R.; CARDOSO Jr., J. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In:* **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015. v. 1. (Coleção Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo).

GIMENE, M. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In:* GIMENE, M.; COUTO, L. F. (org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil.** Brasília: Enap, 2017. p. 29-51.

_____. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 9, n. 1, p. 5-24, 2019. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>.

LASSANCE, A. Presidencialismo, federalismo e construção do estado brasileiro. *In:* CARDOSO JR. J.; BERCOVICI, G. (org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2013. v. 10. p. 63-91. (Coleção Diálogos para o Desenvolvimento).

LOTTA, G.; FREITAS, M. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. *In:* CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo.** Brasília: Ipea, 2019. p. 197-226.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**: planejamento, antiplanejamento e governo. Tradução F. Cunha Filho. Litteris, 1989.

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

_____. **Estrategia y Plan**. 11. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1998.

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

METCALFE, L. International policy co-ordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 60, p. 271-290, 1994.

OECD. **Panorama de las administraciones públicas**: américa latina y el Caribe 2017. Paris: Éditions OCDE, 2016.

_____. **Centre stage 2**: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. OECD, 2018.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1. p. 229-270. Coletânea.

PETERS, B. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, 2018, p. 1-11.

PIRES, R. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Intersetorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família, v. 26, 2016.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RAMESH, M. Prefácio. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018.

RESENDE, A. Juros e conservadorismo intelectual. **Valor Econômico**, 2017. Acesso em: 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/juros-e-conservadorismo-intelectual.ghtml>>.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. (Texto para discussão, n. 4).

RODRIGUES, J. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. (org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 151-174.

TOLLINI, H. **Planejamento fiscal de médio prazo**: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca. Câmara dos Deputados: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Brasília, 2018.

WORLD BANK. **World Development Report 1983**. Washington: Oxford University Press, 1983.

_____. **Beyond the annual budget**: review of global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington: World Bank Publications, 2013.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Indicação dos entrevistados e respectivos locais de trabalho:

1. Entrevistado A.
Presidência da República.
2. Entrevistado B.
IPEA.
3. Entrevistado C.
Presidência da República.
4. Entrevistado D.
Ministério da Economia.
5. Entrevistado F.
Presidência da República.
6. Entrevistado E.
Ministério da Economia.

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Projeto de Governo:

1. O TCU, o BID e a OCDE apontam o planejamento estratégico como uma das funções típicas do Centro de Governo (CdG). Na sua opinião, quais as vantagens e desafios para se posicionar essa função no CdG? Como ela deveria ser estruturada em termos de órgãos envolvidos, papéis e responsabilidades? Qual escopo de funções e atividades correlacionadas ao planejamento estratégico o CdG deveria assumir (definição de diretrizes e estratégias de longo prazo e de governo, elaboração e coordenação do plano de governo, alinhamento de planos setoriais com o plano de governo, PPA, orçamento, estratégias ministeriais, orçamentação, monitoramento e avaliação, controle, outras)?
2. Quais outros atores, para além do CdG, dentro e fora do governo, deveriam ser envolvidos no processo de planejamento estratégico?
3. O governo federal dispõe de um projeto de governo que expresse os compromissos da plataforma eleitoral? Ele está consubstanciado em algum documento ou conjunto de documentos? De que maneira ele norteia (ou deveria nortear) as ações do CdG?
4. Ao observarmos os passos que vêm sendo dados desde a publicação do Dec 9.203/17 (PL nº 9.163/2017, aprovação dos guias de avaliação de políticas pública ex ante e ex post, transformação do CMAP em conselho, aprovação de diretrizes para o PPA, aprovação de critérios de seleção de projetos de investimento etc.), têm-se a impressão de que paulatinamente está sendo construído um sistema integrado para todo o ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas. Se essa percepção estiver correta, qual a visão de futuro para esse sistema, quais têm sido os principais desafios enfrentados e quais seriam os próximos passos?
5. Os dispositivos legais e infralegais existentes (Lei 10.180/2001, Lei 4.320/1964, Decreto 9.203/2017, Decreto 9.901/2019) seriam suficientes para a organização de tal sistema?
6. A PEC Mais Brasil, enviada no início de novembro ao Congresso Nacional, extingue o PPA e as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Qual seria o impacto dessa medida para o planejamento estratégico federal? O governo cogita a criação de algum outro instrumento de planejamento que substitua o PPA?
7. Como construir uma estratégia de longo prazo que perdure com a alternância de governos, considerando que cada governo possui, legitimamente, seus próprios objetivos? A título de exemplo, a pesquisa de 2017 da OCDE com 37 países, sobre centro de governo, mostra que nem todos possuem uma visão estratégica de país: 78% deles possuem documento dessa natureza, 35% desses documentos cobrem um horizonte de até 5 anos (1 ciclo eleitoral) e apenas 27%, um horizonte de longo prazo, de 11 a 20 anos.
8. No Congresso Nacional estão em tramitação o PL nº 9.163/2017 (institui a Estratégia Nacional de Desenvolvimento) e a PEC 122/2015 (institui o Plano Nacional de Desenvolvimento - "plano pluriquadrienal"). Esses projetos seriam concorrentes? Para efeito da formulação de uma estratégia de longo prazo para o País, faz diferença a aprovação de um ou outro instrumento?

Governabilidade:

1. Quais são os instrumentos dos quais se servem os órgãos do CdG para nortear a ação estatal?
2. Outras funções típicas de CdG estão intimamente relacionadas ao planejamento estratégico: coordenação intragovernamental, coordenação política (com os demais poderes, entes federativos e sociedade civil), e monitoramento e avaliação. Há um encadeamento lógico, formal ou informal, dessas funções dentro do CdG? Algum órgão ou estrutura de CdG coordena o conjunto dessas funções ou deveria coordenar?

3. Pesquisa recente do IPEA sobre o Núcleo de Governo (NdG) – “O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo”, 2019 – conclui que
 “... as prescrições sobre a constituição e a atuação do NdG precisam ser colocadas em perspectiva, uma vez que as descobertas empíricas dos estudos mostraram que fazer parte formalmente da estrutura da Presidência ou possuir funções *de jure* não são suficientes para o efetivo desempenho como NdG. As visões normativas propagadas por organismos multilaterais e órgãos de fiscalização e controle, que procuram prescrever boas práticas, nem sempre se baseiam em conhecimento teórico e empiricamente fundamentado sobre quais seriam as configurações *de facto* do NdG e nem esclarecem que resultados a opção por modelos ou receitas predefinidas tende a gerar”.
- Considerando essas conclusões, o que é preciso se levar em conta numa possível reorganização do NdG federal para que esse tipo de reforma se traduza em melhor desempenho do governo como um todo, e em particular do planejamento estratégico, e perdure para além deste mandato presidencial?
4. Admitindo-se que o CdG federal passe a ter forte poder de coordenação intragovernamental, poderíamos conceber nesse caso uma tensão com os ministérios de linha, dadas as características do nosso presidencialismo de coalizão, que viesse a comprometer a governabilidade? Aqui se toma como hipótese que o fortalecimento da coordenação restringe o espaço discricionário dos ministérios. Como o CdG poderia conseguir a colaboração dos ministérios de linha num presidencialismo de coalizão?
 5. Na sua opinião quais são as variáveis mais relevantes que influenciam a governabilidade do projeto de governo?
 6. A governabilidade do projeto de governo poderia ser favorecida pela construção de um aparato burocrático-estatal que fosse resiliente às injunções dos diferentes estilos presidenciais? Seria possível tal construção?
 7. A resignificação da função do planejamento estratégico federal, que lhe permita ser instrumento de construção de um projeto de País, passa pelo seu reposicionamento no Núcleo de Governo, de tal forma a ganhar centralidade perante as demais funções do Estado. O que você pensa acerca dessa afirmação? Faz sentido essa centralidade do planejamento estratégico e como isso poderia ser feito?
 8. Como é formada a agenda deste órgão/unidade? O plano de governo e as ações prioritárias exercem algum papel na formação dessa agenda?
 9. As ações deste órgão/unidade são articuladas com outros órgãos da Presidência da República ou fora dela, no âmbito do governo federal? Quais são os principais interlocutores deste órgão/unidade (público-alvo)?
 10. Quais são os arranjos e instrumentos utilizados por este órgão/unidade no desempenho de suas atribuições?

Capacidade de Governo:

1. Considerando os papéis e responsabilidades a serem desempenhados pelos órgãos/unidades de CdG, bem como as funções e atividades correlacionadas ao planejamento estratégico, o CdG dispõe de capacidades técnico-administrativas (recursos humanos capacitados, quadros técnicos especializados, experiência dos dirigentes, métodos e técnicas de planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bancos de dados, sistemas informacionais etc.) para o seu exercício? Poderia relacionar quais são os recursos disponíveis? Quais são os pontos fortes e os desafios no que concerne a essas capacidades?
2. Quais capacidades (recursos humanos e capacidades organizacionais) são necessárias para a realização do projeto de governo e de quais o governo federal dispõe? Quais são os pontos fortes nesse aspecto e quais são os gargalos?
3. De quais recursos humanos e organizacionais este órgão/unidade dispõe para realizar suas atividades (ex.: especialistas, sistemas informacionais, métodos e técnicas, equipamentos etc.)?