

Planejamento e Orçamento governamental

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação Profissional: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2006

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS

Ariel Pares e Beatrice Valle

Introdução

O presente texto tem por objetivo analisar as principais questões relativas à experiência recente do planejamento governamental no Brasil, bem como assinalar suas inovações e seus desafios.

A primeira parte procura referenciar o debate atual acerca das possibilidades, das limitações e dos avanços introduzidos pelo Plano Plurianual (PPA), especialmente a partir de 2000, abordando as motivações para a inflexão no modelo de planejamento que o País vinha, até então, trilhando. O Brasil caracteriza-se por longa tradição em planejamento. A experiência de planejamento econômico no País, com início em meados da década de 1940, perde força durante a década de 1980 na esfera pública federal. Fatores externos, como os períodos de crise mundial (crise do petróleo e da dívida externa) e de inflação alta no Brasil, contribuíram para o esvaziamento da função “planejamento”. Os anos 90, marcados por maior integração do País à economia mundial, pelo avanço no processo de redemocratização e pelas restrições das finanças públicas, significaram o ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento do País. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. Além disso, as mudanças normativas introduzidas em 1998 propiciaram a integração “plano-orçamento” por meio de programas formulados com origem em problemas ou

demandas da sociedade. Decorrem daí um plano e orçamento orientados para o resultado, o que torna o novo sistema de planejamento e orçamento peça fundamental para a implantação da gestão por resultados no País, pois a gestão por resultados, embora associada ao entorno político e institucional de um país, demanda instrumentos adequados para a administração pública.

A segunda parte deste texto refere-se ao modelo de gestão do plano. A gestão do plano é fundamentada no princípio da responsabilização e nos processos de monitoramento, avaliação e retroalimentação do ciclo do gasto público. Com base na experiência do gerenciamento dos programas do PPA, desde 1995, são apresentados os fundamentos do modelo de gestão do Plano e os avanços propostos para o PPA 2004-2007. As inovações desse modelo de gestão reportadas neste texto são fundamentalmente as relativas à aproximação do gerenciamento dos programas à gestão das organizações e à criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano. O modelo, ao orientar a identificação das competências das unidades administrativas com os objetivos dos programas e as finalidades das ações do Plano, permite que os objetivos estratégicos de governo ganhem maior capacidade de realização e também forneçam aos gestores uma visão estratégica. Já o funcionamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano, de caráter descentralizado, promove a disseminação da cultura de monitoramento e avaliação – fundamentais para a gestão por resultados –, além de contribuir para maior qualidade dos processos decisórios. O alcance dos resultados previstos no Plano depende também da aplicação e do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes por parte dos gerentes, coordenadores de ação e técnicos das unidades de monitoramento e avaliação. Dessa forma, um elemento importante para a gestão do plano constitui a implementação do desenvolvimento de competências compatíveis com a gestão por resultados.

Por último, nas considerações finais, são abordados os principais desafios da agenda de planejamento para os próximos anos. Agenda necessária à consolidação dos avanços do sistema de planejamento e orçamento, pois, apesar do pouco tempo de implantação, esse sistema tem contribuído para a transparência das ações de governo e a melhoria da qualidade do gasto público.

A Constituição de 1988 e o novo sistema de planejamento e orçamento

A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto público. A partir da Carta Magna ficam estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, quais sejam o PPA, a LDO e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA).

Segundo a Constituição, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento.

O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. A formulação desse sistema foi vista pelo constituinte como aperfeiçoamento da estrutura orçamentária do País. O relatório que acompanhou o anteprojeto da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira registra “uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazo, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para a execução dos planos”¹.

O plano, nesse contexto, emerge como instrumento de duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre os ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa.

Para uma articulação efetiva entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais, a Constituição previu a LDO. Considerada por alguns como a principal inovação do novo sistema de planejamento e orçamento², a LDO foi criada para assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais, exercida por força da Constituição, art. 165, parágrafo 2º, que prevê: “estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as de capital, para o exercício financeiro subsequente”. Com o seu envio previsto para até o dia 15 de abril de cada ano, o legislador pretendeu, também, ampliar a discussão orçamentária dividindo-a em dois momentos. O primeiro, de natureza mais estratégica, centrado na definição das diretrizes e prioridades para o exercício subsequente. Teria como alvo, também a discussão antecipada dos grandes agregados macroeconômicos, permitindo escolhas num ambiente de transparência fiscal³. O segundo, de natureza mais operacional, focado na distribuição dos recursos nas ações de governo.

A expectativa criada em torno da LDO permanece, contudo, em compasso de espera por falta de regulamentação adequada. Decorridos 17 anos ainda não foi estabelecida nova lei complementar de finanças, que deverá substituir a Lei nº 4.320, de 1964, como previsto no art. 165 da Constituição. Essa lacuna tem suscitado diversas interpretações sobre o que prescreve a Constituição acerca do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento.

Comparadas à tradição do planejamento no Brasil, as inovações previstas na Constituição são profundas, pois ela redesenhou as relações entre o planejamento e o orçamento.

O período do planejamento brasileiro, que coincide com o auge da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), nos anos 50, 60 e 70, foi marcado pela ausência de vínculos com a disciplina fiscal, dada a dissociação entre o gasto previsto nos planos e as receitas necessárias à sua realização. Planos, como o Salte e o de Metas, executados num ambiente democrático, e os PNDs⁴, do período militar, não eram leis; não passavam, portanto, pela arbitragem do Legislativo. Eram executados, em sua maior parte, com recursos do orçamento monetário, por inteira arbitragem do Executivo. Nessas condições, de Executivo forte, o planejamento tendia

a ser a principal ferramenta de implementação da oferta de mudanças políticas que um novo presidente propunha. Nesse contexto, o plano era possivelmente a melhor expressão do Estado indutor, característica da República até a nova Constituição.

Um outro Estado emerge a partir de 1988. Há uma nova correlação de poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Nascem as diretrizes gerais de novo quadro fiscal e de controle da atuação do Executivo. Poucos são os meios do Estado que não passam pelo orçamento, razão pela qual são estabelecidos três orçamentos pela Constituição – fiscal, de seguridade e de investimentos das estatais –, em cujo capítulo se inclui o PPA, todos sujeitos a um posicionamento amplo do Congresso.

O voluntarismo natural do planejamento público obteve êxito num ambiente associado às formas de financiamento público que se esgotaram a partir do final dos anos 1970. Os anos 1980 e 1990 coincidem com o refluxo dessa função, por absoluta crise nas bases de financiamento do setor público, como atesta a sucessão de planos de estabilização, até o Plano Real em 1994. A inflação crônica e crescente minava também qualquer possibilidade de cálculo econômico de médio prazo, fato decorrente da incerteza de receitas e despesas. Após o Plano Real, mesmo com a inflação controlada, perduram as incertezas decorrentes de base fiscal carente de novo padrão de financiamento, tornando o planejamento e o orçamento, até o presente, instrumentos de programação insuficientes para orientar a administração pública. Embora o sistema de planejamento e orçamento seja precursor do que há de mais avançado em programação de gasto, seus propósitos ficam distorcidos diante do descolamento entre o orçamento planejado e o executado. Allen Schick⁵ tipifica os países em desenvolvidos e emergentes, do ponto de vista das contas, pelo grau de aproximação do orçamento realizado ao planejado, tomando como exemplo a prática da maioria dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (OCDE).

É nesse ambiente que se instala um longo debate, que apenas se inicia. O planejamento deve-se ater aos limites da política fiscal? O plano deveria conter apenas uma parte do gasto de caráter estratégico para o governo? Seria recomendado ter um plano de quatro anos, estratégico, declinando apenas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração

pública, sem menção aos recursos, portanto, dissociado dos meios, que passariam a estar em orçamento plurianual compatível? O voluntarismo é idéia do passado ou pode conviver com as novas formas de planejamento? Faz sentido falar de novo planejamento ou tudo não passa de onda excessivamente fiscalista que dispensa, no limite, a própria função? Existe, de qualquer forma, uma percepção generalizada de que falta planejamento ao Estado e que o atual PPA, embora aporte inovações, parece não restituir o papel importante que tiveram os planos no passado.

Por detrás dessas perguntas, sem respostas conclusivas, está uma dificuldade ainda maior: saber qual é o papel do planejamento no Estado que surge da Constituição. E mais, que perfil deve ter o plano e quais processos deveriam ser introduzidos para fazer face aos ditames da sociedade contemporânea. Há um desvio de foco no atual debate que mobiliza parte dos especialistas. As ênfases estão excessivamente voltadas para as diferenças entre as funções do planejamento e orçamento e a parte que cabe ao orçamento e ao plano, quando se trata da plurianualidade do gasto, numa tentativa de interpretar a Constituição, que colocou o planejamento, leia-se a plurianualidade, no ambiente das finanças.

Enquanto não se cria o consenso no Brasil, no âmbito internacional percebe-se uma evolução na direção do modelo brasileiro, para integrar o planejamento ao ciclo do gasto, como forma de introduzir a visão estratégica como parte da gestão por resultados, materializada esta última na figura do programa. Isso ocorre menos pela valorização do planejamento, no sentido tradicional, e mais pela necessidade de incorporar a gestão por resultados, tendo como alvo os *outcomes* e não mais os *outputs*, como na primeira geração de reformas de Estado. É o caso dos Estados Unidos, da Austrália, da França, do Canadá etc. Nesse ambiente, a plurianualidade é essencial para comprometer as organizações com os resultados, visto que estes só se realizam em horizontes que superam o ciclo de um exercício orçamentário. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial passaram também a prescrever a dimensão de médio e longo prazo à técnica orçamentária⁶.

O ponto de partida do debate atual é que mudaram as circunstâncias sob as quais se exercia o planejamento, nem tanto as suas funções. As mudanças em curso nos últimos 20 anos colocam em pauta um modelo de

gestão pública mais amplo, do qual o planejamento é parte integrante: a gestão por resultados.

Nesse novo contexto, é de se presumir que o planejamento seja ainda mais importante devido às características do Estado contemporâneo, em especial o Brasil, como se verá a seguir.

O PPA como instrumento para a gestão por resultados

Ao Estado tem sido demandado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público. Redefinir e reorganizar os padrões de gestão pública num contexto de fortes mudanças advindas da democratização, de restrições fiscais e de competitividade são temas da agenda dos governantes. A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta a esses desafios.

Entretanto, a adoção da gestão por resultados⁷ é um processo complexo que depende do entorno político e institucional de um país. A atuação da cidadania por maior transparência e qualidade no gasto público é forte fator de pressão para mudança nas práticas das organizações públicas, porém não é suficiente.

A plena utilização dos instrumentos de gestão por resultados depende do reconhecimento e da aceitação do modelo pelos agentes políticos, dirigentes públicos e servidores públicos⁸. O apoio político à gestão por resultados é necessário uma vez que as mudanças a serem introduzidas ultrapassam vários mandatos e necessitam de sustentabilidade. Já aos gestores públicos, em todos os níveis da administração, são requeridas capacidades e habilidades para o atendimento das demandas da sociedade com maior eficiência e qualidade. A complexidade do tema, seus requisitos e componentes culturais, embora não se constituam fatores impeditivos para sua adoção, influenciam a escolha da abrangência e estratégia de implantação da gestão por resultados.

A questão que se coloca, portanto, para a implementação e disseminação do modelo de gestão por resultados em qualquer país é sua adaptação ao entorno cultural e político, bem como a disponibilidade de instrumentos e de capacidades instaladas para promover as mudanças requeridas.

No Brasil, o período 1995-2002 foi marcado por forte movimento para a introdução de mudanças na gestão pública⁹. As políticas de modernização do Estado ganharam ímpeto em vários países do mundo, a partir dos anos 80, diante da crise fiscal e do aumento da pressão social por mais eficiência e efetividade das políticas públicas. A seguir, destacam-se os três grandes marcos das reformas empreendidas no Brasil – modernização na organização do Estado, no ciclo do gasto público e na gestão fiscal.

Em 1995, a edição do Plano Diretor da Reforma do Estado orientou ampla discussão e empreendeu esforços para a modernização da administração pública tendo por referência os preceitos do modelo gerencial que vinham sendo implantados em vários países. A reforma do aparelho de Estado fundamentou-se em dois princípios básicos. O primeiro visava conferir aos gestores públicos maior autonomia e responsabilização, com base na contratualização de resultados. O segundo consistia na orientação da atuação do Estado para as tarefas que lhe são exclusivas, transferindo para organizações públicas não estatais a produção e oferta dos demais serviços. Para fazer frente a esses desafios, o plano propunha a modernização das estruturas organizacionais e a reorientação da política de recursos humanos e dos regimes de contratação de pessoal.

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aporta ao processo de reforma na gestão pública uma austera gestão fiscal por meio da instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para os governos federal, estadual e municipal.

No período 1998-1999, foram empreendidos esforços para a orientação das ações do governo com base num conjunto de investimentos estratégicos para o desenvolvimento do País, ao mesmo tempo em que foram editadas normas instituindo novos procedimentos, que permitiram organizar o orçamento de forma a possibilitar sua integração com o planejamento. Além da integração “plano-orçamento”, um conjunto de inovações gerenciais promoveu a revitalização da função “planejamento”, enfraquecida desde os idos da década de 80¹⁰.

Essas inovações gerenciais fundamentadas na gestão por resultados respondem a esse novo contexto que possui, como ressaltado, três forças motrizes: a abrangência e o fortalecimento da democracia; a percepção da

disciplina fiscal como valor social e a agenda de competitividade requerida pela globalização. Todas influenciam o Estado para permanente elevação de produtividade e qualidade de seus serviços.

Planejamento para governança

O processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas. O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade. Conceitos como parceria, participação social, concessões públicas eram pouco usuais na administração pública até o início dos anos 90. A necessidade de estabelecer fronteiras jurídicas entre o que é estatal e público e o que é público e privado torna-se vital para abrigar novas formas de contrato e de relações administrativas. Esse ambiente de múltiplas pactuações leva a uma demanda para inscrevê-las nos instrumentos de planejamento e orçamento, como forma de assegurar transparência e compromissos ao longo dessa nova teia de responsabilidades.

Cada vez menos a administração pública assume diretamente a implementação das políticas públicas. Há uma tendência a imbricar, no ciclo de produção de bens e serviços públicos, a sociedade organizada, o setor privado e outras esferas de governo, numa constelação de organizações. Cresce a diversidade de prestadores de serviço público. Isso tem levado as administrações centrais a gerenciarem uma miríade de organizações descentralizadas mais eficientes, eficazes e efetivas que a estrutura tradicional de comando e controle, de passado recente. É essa nova configuração que levou Sylvie Trosa a denominá-la de Estado Constelação¹¹.

O Estado que escuta e negocia demanda ferramentas fortes de planejamento e de programação, em que diretrizes, objetivos e resultados se vinculam de forma transparente aos meios de que dispõe o setor público para cumprir com as suas funções. Novas classificações vêm sendo incorporadas aos mecanismos de alocação de recursos, que permitem maior transparência e acompanhamento da atuação do Estado no cumprimento dos seus compromissos com a sociedade. Tão importante quanto definir normas claras para motivar o mercado a participar das atividades públicas

ou para assegurar os demais entes subnacionais a trabalharem de forma articulada e convergente com o governo federal é alocar, no PPA e nos orçamentos, os meios e os resultados acordados entre as partes, de modo a assegurar uma programação estável para todos os agentes envolvidos, públicos e privados.

O planejamento num ambiente de disciplina fiscal

A crise fiscal, a inflação dos anos 1980 e 1990 e o enorme custo social pago para o equacionamento dessa crise e dessa inflação alçaram a disciplina fiscal a um valor que a sociedade brasileira quer ver preservado. Contudo, a disciplina fiscal deve estar associada à manutenção das funções básicas do Estado e à promoção da equidade, o que exige aumento dos patamares de produtividade e a priorização do atendimento das necessidades mais diretamente almejadas pela população. Ou seja, medir a atuação do governo e direcionar os poucos meios disponíveis para uma atenção focada nos problemas do cidadão.

Com advento da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o planejamento fiscal ganha novos contornos de disciplina fiscal para toda a administração pública, União, estados e municípios. A LRF estabeleceu o que é vital para a nova fase do planejamento: ter uma previsão de receitas e despesas estruturais, deixando clara a discricionariedade que tem o planejamento para programar no seu horizonte temporal. A LRF deixa espaço considerável de planejamento fiscal, que poderia ser do âmbito do PPA, como associação de receitas e despesas por um período fixo de anos, a partir do qual, finda a sua vigência, poder-se-ia fazer uma avaliação de resultados da política adotada. Assim, seria possível valorizar as relações entre a política fiscal e o gasto plurianual sob uma ótica estratégica, não inercial, podendo reduzir a atual rigidez orçamentária por vinculações plurianuais do gasto.

Um padrão gerencial público e privado convergente

A abertura da economia brasileira e o cenário de globalização exigem maior competitividade sistêmica de uma nação, do qual a máquina pública,

de produção de bens e serviços, é parte indissociável. Há uma modificação profunda em curso, nos padrões de gestão pública, para atender a uma sociedade que se pauta crescentemente por sinais de desempenho – aumento de produtividade e de qualidade, por exigência do setor privado e da sociedade em geral, desejosa de atenção compatível com a cunha tributária¹².

É nesse contexto que o orçamento e o PPA, em particular, procuraram oferecer respostas. Como voltar a planejar num Brasil submetido a novas práticas sociais e econômicas? Essa foi a pergunta a que se procurou responder quando o governo federal, por meio do PPA 2000-2003, promoveu a integração plano-orçamento, que, pela primeira vez, conclamava o gestor público a não mais se deter unicamente na melhoria de processos de produção de bens, mas sobretudo nos resultados desse esforço. Dessa mudança decorre a formulação de um plano por resultados, um orçamento por resultados e, conseqüentemente, de uma gestão por resultados. Essa impõe igualmente a substituição do planejamento rígido pelo planejamento flexível, de vocação estratégica, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da conseqüente revisão do Plano, diferentemente do planejamento clássico. O ciclo de aperfeiçoamento contínuo, típico da gestão privada, migra para a administração pública na figura do PDCA¹³.

De outra parte, a necessária otimização de recursos públicos e privados e a gestão de riscos em ambientes complexos e de incertezas crescentes têm levado a uma valorização pelo Estado das funções de coordenação do conjunto dos agentes econômicos. O planejamento, embora normativo para o setor público, é também indicativo para o setor privado, como orientador para a minimização de riscos ao investimento produtivo.

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. O que mudou, portanto, não é a necessidade dessa ferramenta, é a forma de apropriar-se dela, para que a decisão do que deve

ser feito hoje possa estar balizada por algum critério de eficácia do que essa decisão pode trazer de benefícios no futuro¹⁴.

O modelo de planejamento anterior vicejou num ambiente de intenso e longo período de crescimento mundial (do pós-guerra a meados dos anos 70), de mudanças socioeconômicas mais lentas e de poucas incertezas. Isso explica a força do planejamento normativo em vigor à época, cuja essência era ser um norte que não cabia modificar ao longo do seu período de vigência. Era também um ofício de pouca escuta, em que o poder de Estado se adaptava pouco às pressões do jogo democrático e da sociedade organizada. A tradição do pensamento *cepalino*, de planejamento econômico, espelhava fielmente esse perfil de governos fortes, presentes em toda a América Latina, e influenciou, durante décadas, o planejamento na região. Mario Testa¹⁵ afirma que o planejamento normativo é um

[...] “procedimento que tende a fixar normas de conteúdo racional, consistentes entre si, referentes a um momento futuro em que as metas quantificadas e situadas temporal e espacialmente não são confrontadas com nenhuma opinião (de peso) contra elas, que o plano, em seu conjunto, não tem oponentes e que o planejador é um técnico a serviço do político, que trabalha em um escritório de planejamento que faz parte do governo para o qual o objeto do planejamento é o sistema socioeconômico”.

A crítica, porém, veio antes da crise do planejamento dos anos 80 com o trabalho de Carlos Matus, ministro do governo Allende, devido à forma premonitória com que captou as ondas de mudanças que viriam a ocorrer nos anos 1980 e 1990 e ao estabelecimento das bases de um método distinto de planejamento. É sob essa inspiração que muitas mudanças foram sendo introduzidas no planejamento, desde o final dos anos 90, no Brasil¹⁶. O que revela Matus? Diz inicialmente que planejar é uma atividade essencialmente voltada para o cotidiano da ação humana, em que os atores e as suas ações podem jogar a favor ou contra os objetivos do plano e é sobre essas influências que se deve agir todo dia.

“Um sistema social compreende uma rede de *governos* circunscritos a âmbitos específicos. As direções dos partidos políticos,

dos sindicatos, das universidades, das forças sociais, das associações de empresários, etc. governam em espaços determinados do sistema social e não dependem, necessariamente, do governo do Estado, ainda que este seja o ator mais poderoso”. Assim, planeja-se em ambiente de conflito e/ou de poder repartido, com a valorização da negociação e do acompanhamento da gestão e das decisões na administração pública. O plano que sinaliza o futuro a construir-se no presente introduz e administra, nos deslocamentos internos entre prioridades, ao longo da sua vigência, o risco e o esforço de ampliar a governabilidade.

No atual modelo de planejamento, a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento, o programa, é também uma unidade nova de organização de meios públicos voltados para o resultado na sociedade. O programa como unidade de gestão contribui para a transformação da gestão das organizações públicas¹⁵.

A combinação do programa, unidade de resultados, às formas tradicionais de organização administrativa, unidade com missão e função, possibilita a modernização do Estado na direção de uma gestão matricial simultaneamente por resultados e por função e missão. Esse movimento de integração entre o programa e as organizações iniciou-se com o PPA 2004-2007. O gerente de programa passa a ser o mesmo gestor público das organizações, levando-as a um compromisso não só com o gasto, mas também com os resultados desse gasto na sociedade, ou seja, as organizações orientam a otimização de processos e a qualidade das funções para a produção de bens e serviços inteiramente alinhados com a obtenção de resultados. Na figura do gestor público, responsável ao mesmo tempo pelo programa e pela unidade administrativa, é que se articulam essas duas figuras da gestão pública. Assim como o programa exerce a função de integrar plano e orçamento, o gerente de programa possibilita a integração programa organização. A gestão do plano – monitoramento, avaliação e revisão – decorrente do gerenciamento dos programas não deve dissociar-se mais, como no passado, do monitoramento, da avaliação e da revisão das atividades das organizações. O programa como unidade de gasto passa, em tese, a orientar, verticalmente, toda a organização e espera-se que os resultados

previstos e mensuráveis passem a orientar ação pública. Há um salto presumível de consistência na ação de governo, potencializando as mudanças e seu foco advindo do comprometimento dos gestores públicos com o desempenho anual e plurianual previsto nos programas.

Plano e orçamento estratégico

A forma conceitual de planejamento adotada no Brasil é a de planejamento flexível e intensivo em gestão. O plano é executado por meio dos orçamentos, que por força da integração são transformados em peça estratégica para as mudanças propostas pelo governo. Este é o primeiro movimento de mudanças para a constituição de um orçamento estratégico. O planejamento situacional, nesse contexto, tem como instrumento oportuno os orçamentos anuais, que passam a ser depositário, ano a ano, dos objetivos de mudanças de médio prazo e da coalizão de forças do presente. O monitoramento e a avaliação anual de desempenho orientam a elaboração do orçamento seguinte e a revisão do plano. O segundo movimento surge quando o PPA se torna móvel e assegura a manutenção permanente de um horizonte de médio prazo (quatro anos), mesmo com o decorrer dos anos durante a sua vigência formal. É que o plano perde capacidade de influenciar estrategicamente os orçamentos à medida que se aproxima do seu último ano; assim, a cada novo orçamento, é necessário o acréscimo de mais um ano de planejamento. Essa inovação, contudo, é de caráter gerencial, visto que a Constituição, ao não facultar essa possibilidade, e enquanto não for editada lei complementar, restringe sua prática. A iniciativa, apesar de importante, foi introduzida apenas no PPA 2004-2007. Sua função é de orientar o orçamento num ambiente estratégico, assegurado pelo horizonte móvel, sem configurar concorrência com o PPA seguinte, cuja responsabilidade de elaboração é do próximo mandatário. Essa previsão tem por finalidade, igualmente, dar evidência às inércias do PPA passado, isto é, dos investimentos e demais compromissos oriundos do governo anterior, sendo um balizador do grau de discricionariedade que terá o novo titular.

A natureza estratégica do orçamento ainda se reforça mais com o terceiro movimento de mudanças, quando o plano e os orçamentos anuais,

no PPA 2000-2003, passaram a estruturar-se por programas. O programa deixa de ser classificador de gasto para expressar demanda ou problema a ser atendido na sociedade, em que

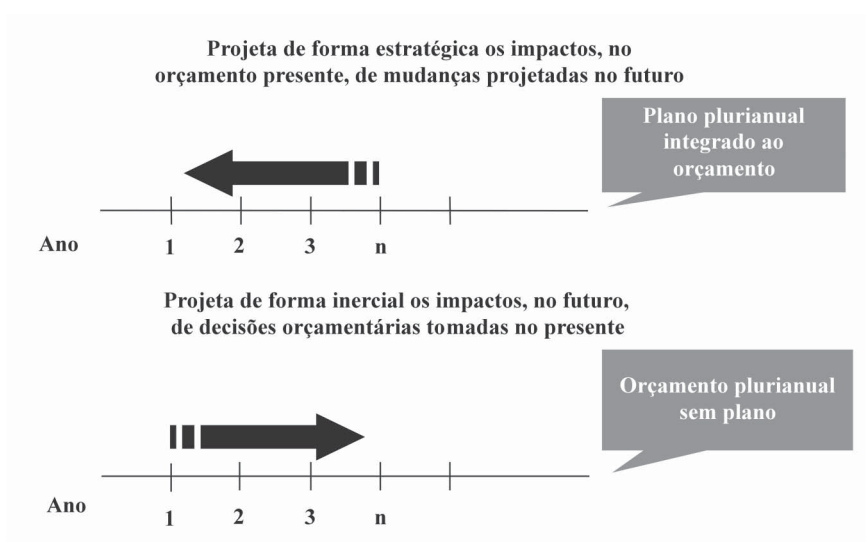
“o sentido é claro, a duração definida (mesmo sendo permanente, o resultado a ser atingido em determinado prazo é fixado), o público beneficiário identificado, a estratégia de implementação acordada com os responsáveis, a implementação assegurada por planos de ação, com responsáveis precisos para obter resultados concretos, mensuráveis e sendo objeto de alguma forma de consulta ao cidadão”¹⁸.

O programa, a partir de 2000, torna-se um instrumento de organização da ação governamental voltado para o enfrentamento de um problema ou o atendimento de demandas da sociedade, articulando um conjunto de ações consistentes, bens e serviços, com vistas ao alcance de objetivos na sociedade, claros e mensuráveis. A natureza estratégica que migra do plano para o orçamento e orienta as decisões alocativas, do médio para o curto prazo, faz-se por meio de metas transparentes e de indicadores que sinalizam as mudanças na sociedade.

A fusão, no Brasil, de duas fortes tradições, a de planejamento normativo e a do orçamento-programa, previsto este na Lei nº 4.320, desde 1964, torna o modelo brasileiro singular se comparado com outras experiências de orçamentos plurianuais, vigentes em muitos dos países desenvolvidos, surgidos nos anos 80, todos voltados para o planejamento fiscal. A reforma de Estado da Austrália tem sido um modelo para o mundo e o seu orçamento plurianual também, denominado de “*Medium Term Expenditure Framework* (MTEF)”. Este, segundo Allen Schick, espelha mais projeções para o futuro do que decisões sobre o futuro. Ao debruçar-se sobre a experiência brasileira, esse autor define o PPA como um orçamento dentro de uma estrutura de trabalho de planejamento, isto é, traduz as oportunidades, característica da linguagem de planejamento, ao invés do volume de gastos, característica da linguagem orçamentária. Há, portanto, uma diferença significativa entre a origem dos orçamentos plurianuais e o modelo de integração entre o plano e os orçamentos anuais que se propõe no Brasil, conforme se pode ver na figura a seguir. Enquanto os primeiros projetam para frente o *status quo* do

presente, a versão brasileira dá “valor presente” aos objetivos estratégicos de mudanças de médio prazo. Enquanto o orçamento plurianual pode ser uma alternativa para países cujas necessidades estão em grande parte atendidas, em países como o Brasil, em que mudar é um imperativo permanente e difícil, o modelo de integração plano e orçamento estratégico é parte da esperança.

Plano Plurianual e orçamento estratégico



Em países desenvolvidos, as mudanças tendem a ser lentas e o sentido de urgência, menos freqüente. Em países emergentes, é o contrário, parece fundamental construir instrumentos, como o PPA, que permitam acelerar o passo das mudanças. A pergunta, assim, é saber quanto o PPA, no seu formato atual, acelera as mudanças previstas nas suas metas plurianuais. Se há algo a preservar ou a amplificar no PPA, é a sua capacidade de acelerar mudanças que o planejamento orçamentário, seja anual ou plurianual, por si só teria dificuldades de garantir, menos por vontade de seus técnicos do que pela lógica financeira e de caixa que preside e orienta a peça orçamentária anual. A decorrência natural é a perspectiva incremental que prevalece sobre os compromissos de

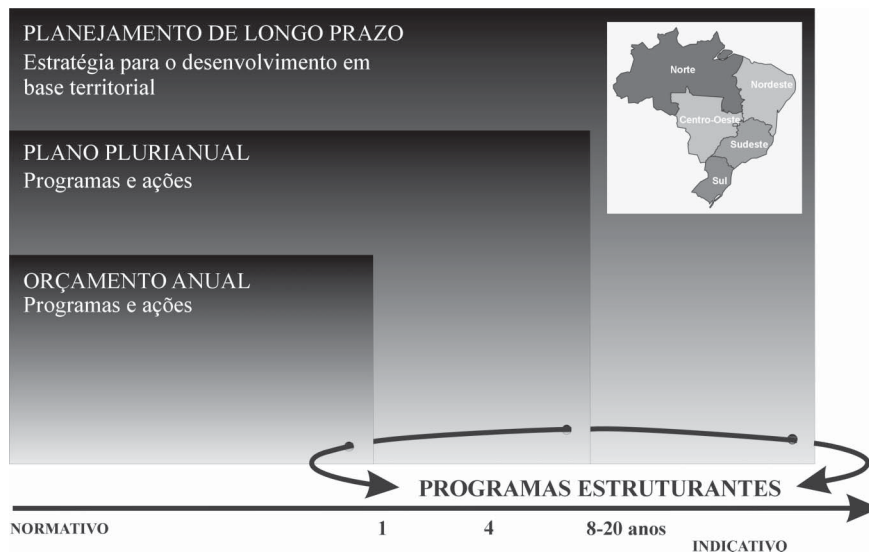
mudanças. O debate a ser feito é em que medida o modelo atual viabiliza mudanças e torna o orçamento efetivamente estratégico. Quanto mais estratégico for o plano e mais tiver a capacidade de influenciar o orçamento, mais ele estará diferenciando-se das versões clássicas de orçamentos plurianuais, tais como o FMI e, em alguma proporção, o Banco Mundial têm promovido. Ambos são modelos válidos e consistentes. Há de se examinarem os benefícios que um e outro aportam, segundo a situação econômica e social em que se encontra o país ou a existência ou não de sinais de consenso político por mudanças fortes e rápidas.

Planejamento de longo prazo e em base territorial

O planejamento governamental, desde o PPA 1996-1999, introduziu um referencial indicativo de metas de longo prazo, definidas a partir de um planejamento territorial. Criaram-se, pela primeira vez, unidades de planejamento territorial que pudessem integrar as políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional, denominadas de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. A consequência mais visível desse processo, embora incipiente, foi a implementação do programa Brasil em Ação, constituído por uma carteira de 42 projetos nas áreas de infra-estrutura e social, baseados, em grande parte, nessa primeira experiência de planejamento de longo prazo e em base territorial pós-Constituição de 1988.

Com o PPA 2000-2003 e todo o seu conjunto de inovações, deu-se um passo largo na lógica de constituir, de modo permanente, um terceiro horizonte de planejamento, um planejamento de 8 a até 20 anos, integrado a um plano de médio prazo (os PPAs) e de curto prazo (os orçamentos). Esse planejamento em três horizontes, consistentemente articulados, só foi possível com a integração prévia de plano e orçamento efetuado no PPA 2000-2003. Essa articulação, contudo, não se dá apenas na dimensão temporal com as figuras de planejamento próprias ao curto, médio e longo prazo. Como se depreende da figura a seguir são os programas e projetos estruturantes de um projeto de desenvolvimento sustentável que dão sentido estratégico às decisões alocativas e de políticas públicas do presente.

Horizontes de planejamento



O planejamento estratégico e de longo prazo e a programação orçamentária articulados ao PPA são abordagens necessárias e efetivas ao planejamento, desde que esses horizontes estejam combinados com base em uma carteira de projetos estruturantes. Com essa associação o orçamento adquire caráter estratégico, uma vez que alicerçado em horizontes de planejamento compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes.

Constata-se, na atualidade, que os países que estão conseguindo superar o atraso em relação aos países desenvolvidos têm por base um planejamento de longo prazo. Os exemplos mais eloqüentes talvez sejam a Coreia do Sul e a China. No Brasil, porém, ainda persiste uma gestão de curto prazo nas decisões de investimentos, realizada, por vezes, sem acoplamento a uma visão de futuro de longo prazo. Essa ótica é inadequada para o ambiente contemporâneo de aceleradas mudanças e crescentes incertezas, o que obriga os países a fixarem o olhar num horizonte cada vez mais largo para se posicionarem estrategicamente no futuro¹⁹.

O Plano Plurianual 2000-2003 contou, para o seu planejamento de longo prazo, com a segunda versão do estudo sobre planejamento territorial,

conhecido como Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Esse estudo, o mais vasto realizado sobre o território brasileiro, após os anos 70, introduziu inovações e produziu lições que marcaram fortemente o planejamento de longo prazo e em base territorial do setor público federal. O esforço de complementar o tradicional planejamento setorial com o planejamento territorial é necessário, de forma a serem acolhidos os novos requerimentos do planejamento no setor público. Destacam-se a necessidade de integrar e otimizar as políticas setoriais; a de aproximar a oferta de bens e serviços públicos, sobretudo nas políticas sociais, à demanda local; a de organizar o território para assegurar competitividade sistêmica do País e, ao mesmo tempo, uma distribuição mais equitativa da riqueza entre as regiões; e a de permitir a participação de atores sociais no planejamento e tratamento mais federativo das funções de planejamento e orçamento.

O território permite definir, efetivamente, o conjunto de iniciativas que possa levar o país ao desenvolvimento sustentável, à medida que, nas escolhas, seja considerado o meio natural, que arbitra o limite e as oportunidades para o crescimento econômico. Do mesmo modo, quando o diagnóstico das políticas públicas parte do território, ele permite um duplo ganho. O primeiro reside na possibilidade de otimização da oferta das políticas, pois elas passam a orientar-se para atender a uma demanda mais bem qualificada, que teve como partida as necessidades detectadas nas regiões, considerando suas especificidades. O segundo refere-se à combinação multissetorial ótima, em função de possível projeto de desenvolvimento local, e viabiliza um processo de priorização do gasto, redirecionando a oferta de bens e serviços públicos para as áreas ou para os públicos que mais necessitam deles, o que eleva o impacto da alocação de recursos.

O planejamento territorial é imprescindível a um projeto de desenvolvimento na era da globalização. É necessário organizar as regiões e o país de forma integrada para valorizar a diversidade natural e a vocação econômica das diversas regiões, maximizando os potenciais do país de forma competitiva e, simultaneamente, reduzindo as desigualdades inter-regionais, que tendem a elevar-se em ambiente de enorme concorrência. O planejamento territorial é uma ferramenta indispensável das políticas de desenvolvimento

regional. Mas o é também para todas as demais políticas dependentes da organização do território, como é o caso da urbana, rural e de meio ambiente, cuja capacidade operacional cresce na razão direta de poderem praticar, de forma planejada, iniciativas multissetoriais, valorizando a natureza transversal dessas políticas.

O planejamento de longo prazo e o planejamento do território, embora possuam técnicas de natureza própria e atendam a reclamos também específicos, devem estar integrados de forma a atenderem simultaneamente a vários requerimentos da gestão pública voltada para resultados. É certo que há outros caminhos possíveis para o planejamento de longo prazo, como a elaboração de visões estratégicas de futuro, os modelos econômicos desejados de longo prazo ou o planejamento setorial de longo prazo, este que é praxe em algumas áreas como energia e transportes, mas nada disso é satisfatório isoladamente.

É preciso pensar um planejamento de longo prazo que contenha os elementos que aportam o planejamento territorial, anteriormente descrito, e, ao mesmo tempo, um projeto abrangente e integrado de desenvolvimento, que só se pode concretizar com o PPA 2004-2007. Além disso, planejar a organização do território só faz sentido se as metas e os investimentos estiverem projetados ao longo de anos, em dois a quatro planos plurianuais, uma vez que se trata de mudanças cujos resultados necessitam, às vezes, de décadas para madurar. Há, portanto, uma opção deliberada em articular, numa só figura de planejamento, o longo prazo e o planejamento territorial como ações que se complementam e se fertilizam mutuamente.

Para o PPA 2004-2007, foi reeditado o estudo de planejamento territorial, o Estudo III, como atualização da carteira de investimentos do Estudo II, que considerou as lacunas e os avanços deixados pelo PPA 2000-2003. Continha, além disso, um estudo específico sobre as áreas deprimidas e uma tipologia de municípios segundo sua situação socioeconômica. Foi realizado, também, um novo estudo sobre a criticidade ambiental dos territórios e a carteira foi submetida, pela primeira vez, ao crivo de uma avaliação ambiental estratégica, ainda muito incipiente. No campo da política de emprego e renda, a proposta foi a definição de uma tipologia de Arranjos Produtivos Locais (APLs), de forma a permitir uma abordagem mais bem

qualificada para a promoção das regiões. Essas são algumas das inovações, entre outras, que trouxe o Estudo III.

Porém, é com o PPA 2004-2007 que se insere, pela primeira vez, um modelo lógico de desenvolvimento de longo prazo, isto é, com uma estratégia de atuação governamental, cuja finalidade era organizar, de forma consistente e convergente, toda a macropolítica do governo federal. Formula-se, assim, um projeto de desenvolvimento de longo prazo, cujo objetivo é o crescimento com inclusão social e ambientalmente sustentável.

O PPA 2004-2007 teve por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo²⁰: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

Pela primeira vez, insista-se, elaborou-se uma estratégia de desenvolvimento e não simplesmente uma visão de futuro, na qual os objetivos não se diferenciavam muito de qualquer outro projeto de governo no espectro político. Esse avanço considerável na orientação estratégica de governo e, portanto, no seu planejamento de longo prazo não surtiu todas as conseqüências que se esperava. Porém, é fato que o planejamento de longo prazo, como ferramenta de orientação estratégica do sistema de planejamento e orçamento, retomou seu lugar em novas bases, cumpriu um ciclo de aprendizagem e está apto a cobrir a eventual lacuna que possa vir a deixar o PPA 2004-2007, qual seja, a de exercer na plenitude seu papel de catalisador das ações de governo em torno de um projeto consistente de desenvolvimento.

Por último, importa mencionar dois outros avanços que o planejamento de longo prazo em base territorial permitiu, com a definição de uma carteira de investimentos estratégicos diferida no longo prazo. O primeiro refere-se à ampliação da capacidade de coordenação do governo em relação às decisões de investimento do setor privado. Este passa a contar com planejamento indicativo de longo prazo da atuação do conjunto do governo,

uma racionalização maior das suas decisões microeconômicas de investir, reduzindo a margem de risco, além de fazer com que os investimentos privados possam convergir para o projeto de governo. Do ponto de vista macroeconômico, há igualmente uma possibilidade de maior racionalidade no gasto, à medida que o tempo, quatro, oito e 12 anos, de planejamento do setor público se aproxima do tempo de retorno previsto por grandes investimentos privados, permitindo, em tese, um cálculo de economia e de risco menor. O segundo tem a ver também com a capacidade de coordenação do governo, porém para dentro da sua administração. Isso porque o processo alocativo passa a contar com ferramenta de análise integrada, no território, dos investimentos e do grau de sinergia entre estes, como garantia de otimização do gasto.

O planejamento territorial reduz a fragmentação setorial clássica das ações de governo, a qual leva a desperdício crescente e à perda da noção de prioridade. Com a definição da carteira de investimentos em quatro dimensões – econômica, social, ambiental e informação e conhecimento –, por unidade de planejamento regional, é possível projetar, no espaço e tempo, uma visão integrada e sinérgica dos projetos, de modo a maximizar os benefícios alocativos e prioritários do governo. Assim, é possível projetar um porto, a logística de longa distância, as comunicações, a energia, a mão-de-obra qualificada aos novos serviços, etc., sem os quais a economia gerada pelo porto corre o risco de não ocorrer no tempo previsto, com perdas tanto para o setor público como para o setor privado. Os investimentos têm espaço e tempo oportuno, econômico e socialmente passível de identificar-se com o suporte do planejamento territorial, que supera a tendência à irracionalidade que toma conta do setor público quando se busca maximizar os ganhos por setor, ou, dito de outro modo, quando se busca equacionar os gargalos de cada setor, como se a soma dessas melhorias de eficiência setoriais gerasse, por si só, um vetor resultante de desenvolvimento.

Planejamento estratégico e desempenho

A questão central do planejamento governamental é como traduzir num plano, de forma operacional, o projeto de campanha do mandatário recém-eleito. A solução torna-se mais complexa diante das mudanças no setor público, cuja atuação depende de formas descentralizadas de gestão,

com a interação de múltiplos atores, muitos deles não governamentais. Essa configuração moderna de Estado sugere um processo de geração de objetivos estratégicos, que recaem mais sobre a coerência do que sobre o alinhamento e cuja avaliação de desempenho é associada ao autocontrole mais do que ao controle externo²¹. Assim, como assegurar a função estratégica do plano? O caminho adotado pelo governo federal a partir do PPA 2000-2003 e, sobretudo, do PPA 2004-2007 foi de construir um processo descendente em três passos. O primeiro, relacionado com a definição da orientação estratégica de governo. O segundo, voltado para a orientação estratégica dos ministérios e o último, dedicado à tradução dessa orientação estratégica nos objetivos dos programas, não sem antes assegurar uma discussão ampla, envolvendo os ministérios em torno do que devem ser os grandes objetivos de governo, num processo ascendente de busca de consensos, de modo que a diretriz de governo não conflite com a atuação setorial. Esse é o exercício da convergência no lugar do alinhamento, típico de administrações “comando-controlê”. Após a discussão com os ministérios, a sociedade civil organizada também participa da consulta para a formação da base estratégica do plano.

A integração “plano e orçamento” recriou a figura do programa como expressão de prioridade focada claramente em objetivo mensurável a ser atingido. Esse nexu entre o curto e o médio prazos da ação governamental introduziu também nova forma de tratamento dos objetivos estratégicos no PPA. Se todo programa é a definição de prioridade, objetivada e mensurável por indicadores, os objetivos estratégicos só podem manifestar-se mediante a priorização na alocação de recursos financeiros e outros meios de alguns programas em relação aos demais. A expressão do estratégico no PPA e seus desdobramentos nos orçamentos são assegurados por processo de alocação estratégica *ex ante*, definida no plano e perseguida paulatinamente nos orçamentos previstos a cada ano.

Nesse contexto, duas questões se colocam. A primeira diz respeito a como tratar diferenciadamente os programas considerados estratégicos pelo governo e a importância da gestão estratégica do plano, isto é, o trabalho de assegurar, em cada orçamento e na execução orçamentária e financeira, os meios necessários à obtenção dos resultados esperados no horizonte do plano.

A segunda é como tratar o restante da programação, sabendo que comparecem no PPA 100% do que necessita ser orçado para assegurar o cumprimento dos compromissos do Estado com a sociedade. Neste caso, a ênfase recai sobre a melhoria da qualidade do gasto e sobre o aperfeiçoamento contínuo da ação de governo, mediante a fixação de metas de desempenho plurianuais.

Nessa nova situação, em que tudo é importante, mas não necessariamente estratégico, a seletividade manifesta-se por uma atenção diferenciada sobre os programas estratégicos. Esse tratamento inovador decorre menos da integração plano e orçamento e mais do conceito de programa. Toda a ação do Estado está planejada desde o PPA 2000-2003, ao mesmo tempo que a alocação estratégica pode ser viabilizada por meio da diferenciação, seja pela dotação orçamentária e financeira seja pela gestão, possibilitando o exercício da natureza estratégica que o plano cumpre por definição.

De qualquer modo, independentemente do formato do plano, parece ser consenso a necessidade de associar ao planejamento técnicas de gestão estratégica na administração pública associadas ao planejamento estratégico²².

Limitações atuais do PPA

Apesar das inúmeras inovações incorporadas ao planejamento governamental, por meio dos dois últimos PPAs, é forçoso reconhecer que o plano exerce pouca influência para a orientação estratégica do orçamento, advindo alguns questionamentos sobre sua utilidade. As questões a seguir contribuem para as atuais limitações do plano.

A primeira refere-se ao fato de que a introdução de toda a programação na lei do plano resultou em maior rigidez no manejo da gestão do plano, ao longo do seu horizonte plurianual, reduzindo sua potencialidade como sinalizador das diretrizes e dos objetivos de governo. A incorporação de toda a ação governamental no plano cria, igualmente, uma dificuldade em sua aprovação pelo Congresso Nacional, em face da forma regimental de apreciação dos orçamentos e de sua simultaneidade com a tramitação do

PPA. Decorre daí um apelo para que, no projeto de lei do PPA, conste apenas aquilo que é necessário à sua condução estratégica, deixando toda a base compreensiva da programação plurianual para um tratamento gerencial e informativo, sem ser objeto de lei.

A segunda razão está no excessivo e crescente enrijecimento dos orçamentos, estrangulando cada vez mais a margem discricionária de planejamento e orçamento sobre o conjunto do gasto, uma vez que a parcela obrigatória do gasto aumenta continuamente. Nessas circunstâncias, de fato o papel do PPA, assim como de todo e qualquer instrumento de planejamento, incluindo o próprio orçamento, perde, em grande parte, a sua função.

A terceira reside no caráter defensivo que assume o Tesouro no trato da execução financeira, diante das dificuldades do ambiente fiscal. Isso tem levado à impossibilidade de previsão do fluxo financeiro ao programado incompatível com uma gestão por desempenho, situação em que parece não subsistir acordo entre os responsáveis pela execução orçamentária e financeira e os gestores, diante dos riscos de não-atingimento das metas fiscais.

A quarta decorre da relevância que é atribuída ao PPA por força de sua integração ao orçamento, prevalecendo a importância das ações orçamentárias sobre as ações não orçamentárias. O PPA é constituído quase que exclusivamente por ações orçamentárias, embora, na sua origem, previsse também ações não orçamentárias. A consequência mais imediata é a impressão de que só as políticas e atividades dependentes de gasto orçamentário se exercem plenamente nessa modalidade de plano. Todas as demais, mesmo que importantes para as mudanças desejadas na sociedade, ficariam privadas de se exercitarem de modo integrado às ações que se expressam plenamente no gasto. Há de fato um conflito no formato atual do PPA. Embora se extraia sua importância da capacidade de influenciar o gasto diretamente por meio dos orçamentos anuais, o plano perde força ao ter dificuldades na incorporação das ações não orçamentárias que respondem por parte expressiva de mudanças na sociedade. A não-inserção dessas ações que não possuem gasto orçamentário diretamente associado ou são de difícil representação no plano – tais como os instrumentos normativos, os incentivos e as deduções fiscais, os estímulos a subsídios cruzados e as concessões – torna difícil a expressão de certas políticas no formato atual

do plano, a exemplo da política industrial ou de inovação. Maior presença de ações não orçamentárias e alguma força normativa que pudesse emanar do PPA sejam talvez o caminho para devolver ao plano sua força integradora e estratégica na contratação de objetivos de mudanças no médio e longo prazo, ganhando a força simbólica que lhe falta hoje.

Apesar dessas limitações, o PPA e o orçamento têm conseguido ser instrumentos de melhoria do gasto.

A gestão do plano: como alcançar a mudança desejada

Avanços conceituais e instrumentais do modelo de planejamento advindo do PPA 2000-2003 tornaram-no importante peça para a implementação da gestão por resultados na Administração Pública Federal²³, pelo menos em três aspectos principais: a instituição do programa como unidade de gestão (elaborado com base em problemas, integrado ao orçamento e com indicadores de resultados); a instituição de responsáveis pelos resultados dos programas (gerenciamento dos programas); e a orientação estratégica do plano.

O Plano Plurianual 2004-2007 manteve o modelo de planejamento até então vigente, mas inovou em dois importantes aspectos: o primeiro foi o estabelecimento do processo participativo da sociedade organizada na formulação da base estratégica do plano – compreendida pela estratégia de desenvolvimento, megaobjetivos e desafios do plano; e o segundo refere-se ao modelo de gestão do PPA, que reafirma a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados na administração pública e traz algumas inovações. A figura a seguir representa a estrutura do plano, de sua base estratégica até a formulação da operacionalização da ação de governo.

O modelo de gestão do Plano 2004-2007 levou em conta a análise das avaliações do PPA 2000-2003, tanto dos resultados da avaliação do plano quanto das avaliações anuais. O conjunto de recomendações expresso nas avaliações, associado à experiência das equipes técnicas do Ministério do Planejamento e dos órgãos setoriais, permitiu que, tão logo entregue ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Plano Plurianual, em 31 de agosto de 2003²⁴, fosse elaborada proposta de novo modelo de gestão do plano²⁵.



Os objetivos desse novo modelo de gestão do PPA 2004-2007 foram assim estabelecidos: reafirmar os princípios da gestão pública orientada para resultados; viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil, preferencialmente por redes de cooperação; propiciar mecanismos para a tomada de decisões estratégicas e operacionais; melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas; e propiciar a inserção da gestão dos programas nos processos da organização.

Com base nesses objetivos, o novo modelo amplia os mecanismos para a gestão dos programas e do plano e aponta para a necessidade de serem promovidas mudanças na gestão das organizações públicas, orientando-a para resultados e devendo, para tanto, envolver dirigentes e equipes operativas de todos os órgãos e de todas as entidades da administração pública. O modelo institucionaliza também o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano, de forma que os processos, ao longo do ciclo de gestão dos programas, possam ser reforçados e integrados, com base no empoderamento das equipes descentralizadas nos órgãos da administração federal.

A responsabilização por resultados

Ao mesmo tempo que possui grande relevância para o estabelecimento da gestão por resultados, o princípio da responsabilização talvez seja um dos requisitos mais difíceis de serem implementados plenamente. No caso do Brasil, há pelo menos três motivos. O primeiro refere-se à conhecida dificuldade de mensurar e atribuir desempenho e responsabilidade num sistema em que a dimensão coletiva é mais relevante que o esforço individual; o segundo é devido ao fato de o aparato do setor público na América Latina configurar-se um sistema de “baixa responsabilidade”²⁶; e o terceiro é a necessidade da centralização de controles que se impõe em cenários de grande restrição fiscal em detrimento do funcionamento de mecanismos de delegação de responsabilidade, que demandam mais autonomia, flexibilidade e descentralização nos processos decisórios²⁷.

O modelo de gerenciamento do Plano Plurianual 2000-2003 já pressupunha a responsabilização para alcance dos resultados²⁸. Dos gerentes de cada programa (indicados pelos titulares das pastas ministeriais) era demandado foco em resultados e postura empreendedora; deveriam, assim, reunir determinados atributos e mobilizar recursos para assegurar o alcance dos resultados previstos. A indicação de um agente responsável permitiria, também, o exercício da matricialidade do plano, pois, a despeito da estrutura hierárquica organizacional, o gerente poderia atuar no sentido de articular os meios para o enfrentamento dos problemas dos quais derivavam os programas, transpassando a fronteira da organização à qual pertencia funcionalmente.

A despeito dos esforços empreendidos no gerenciamento dos programas²⁹ do PPA 2000-2003, a gestão por programas pouco disseminou na máquina pública os instrumentos e a cultura de gerenciamento para resultados, permanecendo a gestão das organizações focada, em sua maioria, em processos. A responsabilização por resultados proposta pelo modelo continuou diluída na estrutura formal, apesar da figura do gerente de programa.

As avaliações anuais do Plano Plurianual 2000-2003 apontaram, ao longo desse período, entraves ao gerenciamento dos programas, dentre os quais se destacam³⁰: fraca articulação entre os gerentes e a estrutura formal

de cada ministério; escassez de meios (recursos humanos, financeiros, logísticos, informações, etc.) diante das responsabilidades dos gerentes; acesso restrito dos gerentes aos canais de decisão e negociação; e pouca cooperação institucional para a superação de restrições. A figura a seguir representa o desafio de atribuir responsabilidades por programas nas estruturas funcionais das organizações públicas.



O novo modelo de gestão mantém o princípio da responsabilização, porém com aperfeiçoamentos. Além do gerente de programa, foi criada a figura do coordenador de ação do PPA. E, em vez de um agente, tanto para o gerente como para o coordenador de ação, há uma unidade administrativa cujo titular é o responsável pelos resultados de cada programa ou pela obtenção do produto expresso em cada ação. Ou seja, os ministros, em ato próprio, identificam na estrutura regimental a unidade administrativa cujo titular deverá ser o gerente ou o coordenador de ação. Dessa forma, é possível a associação entre as atribuições funcionais e gerenciais dos programas, uma vez que a identificação é feita com base na correspondência entre a competência institucional da unidade e o objetivo do programa ou a finalidade da ação, conferindo maior capacidade de ação aos responsáveis por programas do plano.

Com esse mecanismo de responsabilização funcional associada aos resultados dos programas e produtos das ações, é possível promover a convergência da arquitetura governamental (organizações e recursos alocados) para os resultados previstos pelos programas.

Para tal, entretanto, são requeridos ajustes na gestão das organizações, para manter os processos de trabalho possam contribuir para a consecução dos resultados, de forma que, na agenda de prioridades da organização, esteja presente sua contribuição para a geração desses resultados.

A associação entre a estrutura funcional e a de programação e a instituição de um coordenador para cada ação acarretam fatores positivos que disseminam a prática da gestão por resultados, em virtude dos seguintes elementos:

- A figura do coordenador de ação induz a uma postura proativa e ao estabelecimento de compromissos com resultados ao longo do ciclo produtivo de cada ação, tendo em vista a necessidade de obtenção do produto expresso na meta física de cada ação, bem como de prestação de contas das metas alcançadas.

- A associação das unidades administrativas com os objetivos dos programas e as finalidades das ações do plano permite que os objetivos setoriais e os desafios de governo expressos no plano ganhem maior capacidade de realização, além de fornecer aos gestores uma visão estratégica.

- A promoção da gestão dos programas multissetoriais³¹ é facilitada, pois a identificação do coordenador de ação fornece ao gerente de programa um interlocutor com força administrativa e permite a comunicação e a gestão compartilhada em rede.

- A internalização dos conceitos de eficiência é propiciada com a possibilidade de quantificar os insumos necessários à geração de cada produto expresso no plano, ou seja, de constituir centros de custo nas organizações³².

A identificação e a eliminação de eventuais sobreposições e paralelismos nos processos de trabalho de uma mesma organização ou de organizações diferentes poderão ser feitas com base no conhecimento dos processos de trabalho associados a cada ciclo produtivo da ação, reduzindo o desperdício e a duplicidade de esforços na produção de bens e serviços.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

As atividades de monitoramento e avaliação de políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados pelo setor público.

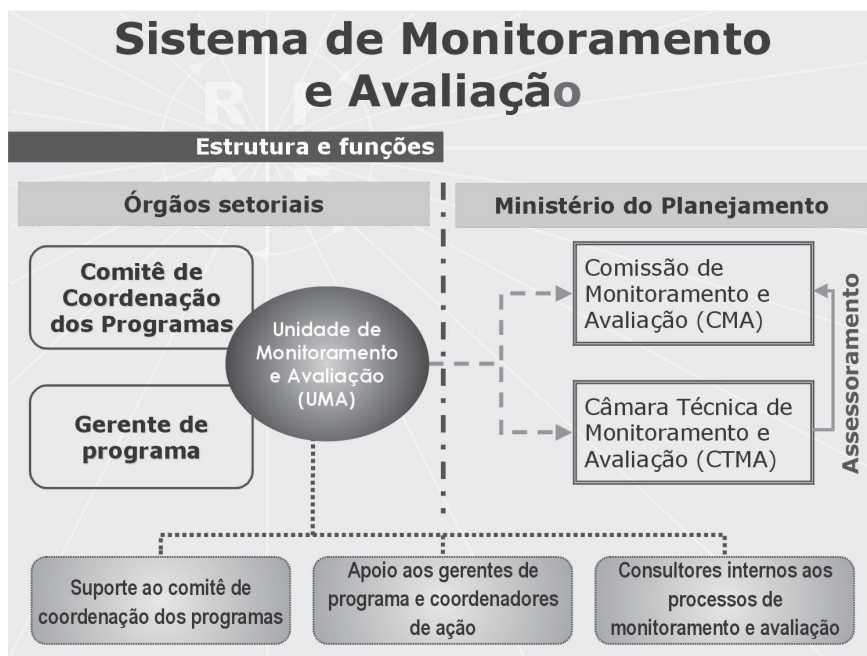
Monitorar e avaliar faz parte do ciclo de gestão dos programas do plano, desde o ano 2000³³. Todavia, o Decreto nº 5.233/2004³⁴ instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação, conforme previsto na Lei nº 10.933, de 2004. A configuração descentralizada do sistema permite que os processos de monitoramento e de avaliação possam adaptar-se às especificidades das organizações públicas, acelerando a disseminação de uma cultura de resultados na gestão pública.

Esse sistema é formado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e por unidades de monitoramento e avaliação em cada ministério ou órgão equivalente. A Comissão de Monitoramento e Avaliação é composta por representantes dos órgãos centrais do governo e as unidades de monitoramento e avaliação, por equipes técnicas setoriais.

O funcionamento do sistema permite a interação dos órgãos centrais de governo, das unidades de monitoramento e avaliação e dos responsáveis pelos programas e ações do plano, como se verifica na figura seguinte.

À Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) compete elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento, à avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados. O funcionamento da CMA tende a resultar em maior sinergia na atuação dos órgãos centrais, reduzindo os paralelismos e as sobreposições, e abre a possibilidade de avanços na gestão pública com a criação de mecanismos de incentivos por desempenho.

O sistema pressupõe a atuação descentralizada, uma vez que caberá aos técnicos das unidades de monitoramento e avaliação atuarem como “consultores internos” em cada organização na disseminação de conceitos



e práticas de monitoramento e avaliação³⁵. Esses técnicos devem apoiar tanto as equipes operativas quanto os dirigentes das organizações. Aos gerentes e às equipes gerenciais responsáveis por programas e ações do plano, o suporte técnico objetiva apoiá-los no desempenho das atividades inerentes ao ciclo de gestão dos programas (monitoramento, avaliação e revisão). Aos dirigentes devem ser ofertadas análises e informações sintéticas de forma a propiciar a sua utilização nos processos decisórios das organizações.

O Decreto nº 5.233, de 2004, instituiu, em cada órgão do Poder Executivo, o Comitê de Coordenação dos Programas. Esse comitê deverá ser formado pelo secretário-executivo do órgão (ou equivalente), pelo subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (ou equivalente), pelos gerentes de programas e por outros titulares de unidades e entidades vinculadas. A criação desse colegiado aponta para a necessidade de coordenação dos processos de gestão dos programas pelos quais os dirigentes são responsáveis, além da definição de prioridades na alocação dos recursos organizacionais. Esse colegiado é, por excelência, fonte de demanda de informações e apoio da unidade de monitoramento e avaliação de cada órgão,

uma vez que informações sobre o desempenho das ações governamentais podem reorientar decisões estratégicas e operacionais dos órgãos.

O monitoramento da ação governamental pressupõe a coleta, a armazenagem, o processamento (tratamento) e a divulgação das informações, fornecendo indicadores e elementos para a avaliação do gasto público. Ou seja, o monitoramento e a avaliação, embora possam ser conceitualmente delimitados, na prática estão intimamente associados e possuem grande sinergia.

O monitoramento do plano e de seus programas pode ser classificado nas dimensões estratégica e tático-operacional. O monitoramento estratégico refere-se ao acompanhamento do conjunto dos programas do plano, de sua base estratégica e dos programas prioritários e é de responsabilidade dos órgãos centrais do governo.

No atual PPA, os programas associados às metas presidenciais e os projetos agrupados no Projeto Piloto de Investimentos (PPI) têm sido objeto de tratamento diferenciado no que se refere à alocação de recursos orçamentários e ao apoio à busca de soluções para as suas restrições. Nesses casos, os órgãos centrais de governo, Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Casa Civil da Presidência da República, estabelecem rotinas e sistemas de informação mais detalhados para análise de informações e deliberações em tempo de execução. O monitoramento dos programas do plano – dimensão tático-operacional – é de responsabilidade de cada setorial.

A produção das informações é insumo primário para ambos os tipos de monitoramento. Para tal devem ser instituídos sistemas de produção e de tratamento das informações de forma que gerem conhecimento e subsidiem decisões.

Para o gerenciamento em rede dos programas do PPA, foi desenvolvido, em 2000, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). O sistema, ao mesmo tempo que permite esse tipo de gerenciamento, fornece uma visão global da ação governamental e de seus resultados.

Um dos desafios para o SIGPlan reside na sua alimentação com informações de qualidade e em tempo eficaz para produzir efeitos de correção de rumos das ações em andamento. O sistema viabiliza a gestão de restrições em rede, no entanto, não assegura que esta seja praticada, pois a gestão de

restrições tem por requisito a gestão cooperada, a análise e o uso das informações registradas.

No modelo de gestão do plano, a produção das informações sobre a execução das ações é atribuição do coordenador de ação³⁶, que, por situar-se o mais próximo possível da execução da ação, deve fornecer os dados das metas físicas realizadas e registrar as restrições e as oportunidades de tal sorte a mobilizar diversos atores que possam cooperar. Essas informações subsidiarão também as decisões da alta administração das organizações, visto que as atribuições dos gerentes de programas coincidem com as dos gestores responsáveis pelas unidades administrativas, favorecendo o alinhamento dos processos de decisão em níveis estratégicos e operacionais.

Dada a vinculação da gestão das organizações à gestão por programas no modelo atual, e a heterogeneidade das organizações públicas e de seus processos de gestão, são recomendáveis o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informação gerenciais setoriais de apoio à gestão interna – os denominados Infrasisig.

Por meio desses sistemas de gestão setorial, é permitido aos órgãos vincular todos os seus processos (de compras, de execução orçamentária e financeira, de apoio logístico e outros) à geração de produtos e de resultados pelos programas. A comunicação entre os sistemas de informação SIGPlan e Infrasisig (interoperabilidade) aumenta a qualidade e confiabilidade das informações sem demandar-se retrabalho no registro.

O acompanhamento do processo de implementação e o registro estruturado de informações em diferentes níveis de agregação conferem maior confiabilidade às informações produzidas (oferta), que podem ser utilizadas para as decisões em seus vários níveis (demanda) e subsidiar a prestação de contas governamentais e de controle social³⁷.

A utilização das informações e as conseqüências de seu uso exercem poder decisivo na disposição de os coordenadores de ação e gerentes registrarem dados nos sistemas, pois o pressuposto é que o sistema de monitoramento funcione.

As informações produzidas no processo de monitoramento são indispensáveis para a avaliação dos resultados dos programas e, por conseguinte, do plano.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano instituído no Brasil comporta, pelo menos, três tipos de avaliação, usualmente praticados pelos governos. A avaliação de desempenho, de impacto e de viabilidade³⁸. A seguir, apresentar-se-ão alguns elementos da experiência nacional.

O modelo de planejamento adotado com base no PPA 2000-2003 instituiu o princípio da avaliação anual do conjunto dos programas e do plano como parte do ciclo do PDCA, conforme já assinalado.

A primeira inovação desse modelo trata da introdução da auto-avaliação dos programas pelos seus gerentes associada à meta de avaliação de responsabilidade do Ministério do Planejamento. A auto-avaliação realizada em todos os programas finalísticos do plano e o envio de relatório consolidado ao Congresso Nacional possibilitam que os resultados da avaliação se tornem referência para a elaboração do orçamento seguinte pelo Poder Executivo e de sua análise pelo Parlamento.

O objetivo desse processo é o aperfeiçoamento contínuo do desempenho da administração federal, não substituindo, porém, os mecanismos de avaliação de políticas públicas, usualmente mais exigentes em tempo, método e custo. Essa inovação tem por objetivo disseminar a cultura de avaliação com base em um sistema amplo de responsabilidades por avaliação de desempenho. Persegue-se, desde 2000, a constituição de um sistema federal de avaliação do Plano Plurianual e de seus programas.

A escolha do instrumento da auto-avaliação decorre do princípio da gestão por resultados pelo qual os resultados dos programas são um pacto de desempenho entre os órgãos de coordenação do governo e os gerentes responsáveis pelos programas. A auto-avaliação é parte da pactuação e da responsabilização pelo alcance dos resultados, e, portanto, o aperfeiçoamento contínuo é de interesse do gerente e de sua equipe. Outra característica desse tipo de avaliação é a promoção da aprendizagem das equipes responsáveis pelos programas.

A auto-avaliação deve ser complementada com a avaliação participativa do público-alvo beneficiário. Os resultados dessa avaliação são, simultaneamente, instrumento de prestação de contas e de transparência, bem como formam a base de renegociação dos termos do programa.

Outro segmento de avaliação, de interesse estratégico para o plano, refere-se à análise *ex ante* de projetos de grande vulto. Essa atividade decorre da previsão legal e tem por finalidade assegurar maior qualidade dos investimentos, tendo em conta a demanda da sociedade, o custo de oportunidade do investimento, bem como a capacidade fiscal plurianual de execução que não implique custos adicionais.

Essa análise visa também reduzir o número de projetos de investimentos iniciados que encontram dificuldades fiscais para ser concluídos dentro do prazo previsto.

O terceiro segmento de avaliação corresponde à avaliação de maior profundidade de programas cujo alcance dos resultados previstos é essencial para o projeto de governo. Essas avaliações, contudo, não devem superar o período de seis meses e são realizadas mediante contratação de serviços especializados considerando termo de referência acordado entre o ministério setorial e a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA).

Todo o esforço referenciado tem sido para conferir maior consequência aos processos avaliativos. O funcionamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação é fundamental para a integração dos processos de avaliação e de revisão do plano e dos orçamentos, isso porque o princípio pelo qual só se revisa a programação do gasto com base nos resultados da avaliação necessita, para ser implementado, de uma rede descentralizada apta a apoiar os processos de avaliação dos programas em cada órgão setorial. Além disso, a melhoria contínua da qualidade das avaliações depende do bom funcionamento dessa rede.

Apesar de aparentemente lógica a existência de um sistema de monitoramento e avaliação que assegure a qualidade do gasto, a experiência internacional demonstra que esse caminho começou a ser trilhado por países como a Inglaterra, a Austrália, o Chile e, especialmente, o Canadá.

Desenvolvimento de competências para a gestão do plano

A função de planejamento e o exercício das atividades do ciclo de gestão dos programas demandam competências instaladas em todos os

órgãos da administração federal, pois todo o processo de mudança para a implantação da gestão por resultados requer recursos humanos preparados para as novas tarefas e os novos desafios.

O aprendizado contínuo é elemento fundamental para a introdução de novos conhecimentos e para a mudança de atitudes de dirigentes e servidores da Administração Pública Federal em prol da obtenção de resultados para a sociedade.

O plano de capacitação do PPA teve como ponto de partida o conceito de gestão por competências, pois este pressupõe que as pessoas detenham capacidade de entender o contexto (ambíguo e mutável) e agir sobre ele. O elemento central do conceito de competências é a capacidade de as pessoas gerarem resultados coerentes com os objetivos estratégicos e organizacionais.

Em suma, competência pode ser definida como a combinação integrada de conhecimentos, habilidades e atitudes que se põem em ação para um desempenho desejado.

Para a elaboração do Plano de Capacitação do PPA, foram identificadas, num primeiro momento, as competências necessárias para o desempenho das atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.233, de 2004, para cada ator do PPA, com foco nas competências gerenciais. Cada uma delas foi desdobrada em conhecimentos, habilidades e atitudes.

Com base nesse trabalho, iniciou-se a formatação ou readequação de conteúdos programáticos que compõem o plano de capacitação, de forma que sejam atendidas as necessidades mais relevantes. As metodologias e os conteúdos foram desenvolvidos em módulos com carga horária apropriada a cada público, além de propiciarem exercícios práticos associados aos ambientes de trabalho.

Esse processo de desenvolvimento de competências não se esgota, porém, ao final de cada ciclo de aprendizagem. Esse processo demanda continuidade e requer que a gestão de pessoas seja assumida pelos diversos níveis hierárquicos da organização (em cada gerência ou unidade administrativa responsável por programas e ações do Plano Plurianual), de forma que sejam estabelecidas as oportunidades de aplicação e disseminação da aprendizagem nos locais de trabalho.

Considerações finais

Apesar de se constituir em experiência muito recente na Administração Pública Federal, o modelo de planejamento e gestão do Plano Plurianual tem propiciado avanços consideráveis e, ao mesmo tempo, imposto uma agenda de desafios à gestão no setor público.

Há um conjunto amplo e coerente de instrumentos instalados, voltados à gestão por resultados, sem precedentes. A velocidade de modernização do Estado, nessas condições, dependerá mais da prioridade acordada pelo governo que do modelo. Embora não seja esse o único caminho possível para a melhoria da qualidade do gasto, é, contudo, o melhor atalho, considerando a experiência de quase oito anos e seu contínuo aperfeiçoamento.

Persiste ainda um desafio maior que consiste no fortalecimento da prática e de criação de novas institucionalidades, que permitam, de um lado, a incorporação de atores sociais na formulação e implementação das políticas públicas e, de outro, a incorporação das equipes responsáveis pela ação de governo nos processos decisórios, ambos princípios básicos da gestão por resultados.

No que se refere ao diálogo com a sociedade civil, o Estado aperfeiçoou, ao longo dos últimos anos, os canais de interlocução e pactuação com a cidadania. Registra-se, por exemplo, a participação da sociedade no planejamento tanto no governo federal como em diversas unidades da Federação, fundamental para o estabelecimento de compromissos, condição inicial para a consolidação de relação democrática entre a sociedade e o Estado centrada na prestação de contas e no aumento da governança.

No âmbito da gestão pública, igualmente se impõe o conceito de participação com a finalidade de compromissar as equipes da administração pública com metas e objetivos de governo, a fim de assegurar o foco no resultado e na melhoria do gasto público. Dessa forma, o atual modelo de planejamento também está fundamentado na descentralização, na participação e na pactuação com as equipes na formulação, no monitoramento, na avaliação e na revisão das políticas públicas.

Notas

- ¹ GIOMI, W.; AFONSO, J. R. A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – subsídios e sugestões para sua elaboração. *Cadernos de Economia*, n. 8, IPEA, abril de 1992.
- ² GUARDIÃ, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. TD/IESP 12, dez. 1993.
- ³ Esse requisito só ocorre, a partir de 2001, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que atribuiu à LDO grande importância para administração da política fiscal com horizonte temporal mais amplo.
- ⁴ BRASIL. *Salte*: saúde, alimentação, transporte e energia (1947); Plano de metas (1956) e Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972 a 1985).
- ⁵ SCHICK, Allen. In: Seminário sobre plano e orçamento. 2001. Brasília. *Anais*. Brasília: Banco Mundial, dez. 2001.
- ⁶ BANCO MUNDIAL. Guidelines for Public Expenditure Management. Fundo Monetário Internacional, 1999. *Public Expenditure Management Handbook*, 1998.
- ⁷ De origem no setor privado, a gestão por resultados sugere mudança na gestão pública “de burocrática à gerencial” de forma a melhorar a performance do Estado. Seus preceitos podem ser resumidos em: foco nos resultados, flexibilidade, transparência e responsabilização (*accountability*) e descentralização.
- ⁸ Gaetani alerta que as políticas de gestão pública geralmente ocupam um ponto cego na agenda dos governantes – são políticas implícitas – embora com capacidade de influenciar todas as políticas setoriais do Poder Executivo devido a seu caráter sistêmico.
- ⁹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ¹⁰ Embora a reforma do aparelho do Estado e a mudança no processo de planejamento tenham sido cunhadas por reformas gerenciais, elas possuíam diferentes matizes.
- ¹¹ TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Editora Revan; ENAP, 2001.
- ¹² Os recentes movimentos da sociedade, especialmente no início de 2005, contra o aumento de tributos, talvez sejam o sinal mais evidente de processo de amadurecimento e reivindicação da cidadania no Brasil.
- ¹³ PDCA: *Plan* (planejar), *Do* (fazer), *Control* (verificar) and *Act* (agir). Esse modelo, elaborado inicialmente por Walter Shewart, é uma ferramenta utilizada na gestão da qualidade dos anos 70 e 80, que viabilizou a introdução da gestão por resultados no setor privado. Os precursores dessa técnica no Brasil foram a Petrobras e o setor de energia nuclear. Ela teve a sua difusão nos anos 90, após a abertura da economia pelo governo Collor, associada à adoção da ISO 9000 pelas empresas do País.
- ¹⁴ MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.
- ¹⁵ TESTA, Mário. *Tendências em planejamento*. Pensar em saúde. Brasília: CENDEC/IPEA, 1995. Mimeografado.
- ¹⁶ Carlos Matus influenciou fortemente uma geração de técnicos da administração pública brasileira, durante os anos, 80 e 90, em parte porque aqui também fracassara a tentativa de reanimar a função planejamento em meio à crise fiscal, à redemocratização, à abertura da

economia brasileira e às mudanças da estrutura produtiva mundial, que surgiram com a sociedade do conhecimento e a globalização.

- ¹⁷ Relatório de Avaliação do Banco Mundial sobre o modelo de planejamento com a edição do PPA 2000-2003, 2001. Mimeografado.
- ¹⁸ TROSA, Sylvie, *Le guide de la gestion par programmes – vers une culture du résultat*. Ed. d'Organisation, 2002, Paris.
- ¹⁹ Michel Godet definiu esse novo ambiente com uma metáfora simples, mas elucidativa: quanto mais a velocidade do automóvel se acelera mais longe devem iluminar os seus faróis.
- ²⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Brasil de Todos*. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, 2003. v. 1.
- ²¹ TROSA, Silvie. 2002.
- ²² Esse consenso advém dos ensinamentos e dos escritos de Carlos Matus e da influência que ele exerceu na formação da burocracia brasileira.
- ²³ O modelo de planejamento implantado a partir de 2000 também tem influenciado o planejamento na esfera estadual.
- ²⁴ A Lei nº 10.933, que instituiu o Plano Plurianual para o período 2004-2007, foi sancionada em 11 de agosto de 2004.
- ²⁵ O texto para discussão *Plano de gestão do PPA 2004-2007* foi base para a elaboração do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, que estabeleceu as normas para a gestão do PPA.
- ²⁶ Carlos Matus afirma: “Ninguém cobra de ninguém contas sistemáticas quanto ao desempenho no cumprimento de seus compromissos, quanto às apostas feitas no plano ou, simplesmente, quanto aos resultados alcançados”.
- ²⁷ REZENDE, C. Flávio. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. In: LEVY, Evelin; ANÍBAL, Pedro (Orgs). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap; Casa Civil, 2005.
- ²⁸ A experiência de indicação de responsáveis pelo gerenciamento de programas teve início com o “Brasil em Ação”, que reuniu um conjunto de 42 projetos prioritários do PPA 1995-1999, para os quais foram designados gerentes responsáveis.
- ²⁹ Pares e Silveira: “Para assegurar a qualidade do gerenciamento, foram criados a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede – com o apoio de um sistema de informações gerenciais –, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do Plano.”
- ³⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Brasília, 2004. Texto para discussão.
- ³¹ Programas multisetoriais são aqueles cujo desenho contempla ações em mais de um órgão e que, para implementação, demandam ação cooperada de mais de uma organização do governo federal, sem que haja supervisão hierárquica entre os responsáveis pelos resultados a serem alcançados (gerentes e coordenadores de ação).
- ³² A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabelece, no parágrafo 3º do art. 50, que a Administração Pública Federal manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Nesse mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 reafirma a necessidade de controle de custos para a alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual.
- ³³ A Lei nº 9.989, de julho de 2000, instituiu o Plano Plurianual para o período 2000-2003 e seu art. 6º determinou que a avaliação do plano fosse realizada anualmente.

- ³⁴ O Sistema de Avaliação do Plano Plurianual foi criado pelo art. 9º da Lei nº 10.933, de 2004.
- ³⁵ O Decreto nº 5.233, de 2004, determina que o titular de cada ministério ou órgão equivalente identifique, na estrutura das organizações, a unidade administrativa que irá exercer a função de unidade de monitoramento e avaliação, de modo a evitar a criação de mais uma unidade administrativa nas organizações.
- ³⁶ A Portaria MP nº 198, de 18 de julho de 2005, estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do plano no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).
- ³⁷ As informações registradas no sistema servem de base para os processos de prestação de contas do governo, tais como a mensagem presidencial e o balanço geral da União (art. 84 da CF), além dos balanços e divulgações das ações de governo.
- ³⁸ Considera-se que avaliação de desempenho está circunscrita ao âmbito dos programas do PPA e avaliação de impacto refere-se à análise das políticas públicas, ambas, entretanto, procuram explicar o resultado das ações de governo na mudança de condições de vida do público beneficiário – mudança da situação problema inicial (*outcomes*); e a avaliação de viabilidade é que procura avaliar *ex ante* se determinada intervenção (ou projeto) atende a critérios de viabilidade econômica, social e ambiental diante de alternativas de intervenção.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Public expenditure management handbook*. 1998.
- _____. *Relatório de avaliação sobre o modelo de planejamento com a edição do PPA 2000-2003*. 2001. Mimeografado.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano de gestão do PPA 2004-2007*. Brasília, 2004. Texto para discussão.
- _____. *Plano Brasil de Todos*. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, 2003. v. 1.
- BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000-2003. Brasília, DF.
- _____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.
- _____. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Brasília, DF.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Guidelines for public expenditure management*. 1999.
- GAETANI, F. Estratégia e gestão de mudanças nas políticas de gestão pública. In: LEVY, Evelin; ANÍBAL, Pedro (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap; Casa Civil, 2005.
- _____. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 54, n. 4, 2003.
- GIOMI, Waldemar; RODRIGUES AFONSO, J. Roberto. A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – subsídios e sugestões para sua elaboração. *Cadernos de Economia*, n. 8, IPEA, abr. 1992.
- GUARDIÃ, Eduardo Refinetti. *O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente*. IESP, 12, dez. 1993. *Texto para discussão*.

- HUERTAS, Franco. *O Método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.
- MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.
- MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Brasília: ENAP, 2002.
- PARES, Ariel C. G.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. In: LEVY, Evelin; ANÍBAL, Pedro (Orgs). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap; Casa Civil, 2005.
- SCHICK, Allen. In: *Seminário sobre plano e orçamento*, 2001, Brasília. Anais. Brasília: Banco Mundial. Dez. 2001.
- TESTA, Mário. *Tendências em planejamento*. Pensar em saúde. Brasília: CENDEC/IPEA, 1995. Mimeografado.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; ENAP, 2001.
- _____. *Le guide de la gestion par programmes – vers une culture du résultat*. Paris: Ed. d'Organisation, 2002.

Ariel Garces Pares é o secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), com mestrado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Altos Estudos da América Latina – Paris III Sorbonne Nouvelle. É servidor público da Carreira de Ciência e Tecnologia.

Beatrice Kassar do Valle é diretora de Planejamento de Programas Econômicos e Especiais da SPI/MP, economista e mestre em Economia pela Universidade de Brasília. É servidora pública da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.