



# A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil

---



Volume 4

Diálogos para o  
**Desenvolvimento**

Organizador  
José Celso Cardoso Jr.



**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro  
Série Diálogos para o Desenvolvimento

**Equipe Técnica**

José Celso Cardoso Jr.  
José Carlos dos Santos  
Denis Maracci Gimenez  
Franco de Matos  
Valdir Melo

**Volume 4**

A Reinvenção do Planejamento Governamental  
no Brasil

**Organizador**

José Celso Cardoso Jr.

---

A reinvenção do planejamento governamental no Brasil /  
organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea,  
2011.  
v.4 (517 p.) : tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento)

Inclui bibliografia.  
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.  
ISBN 978-85-7811-103-8

1.Planejamento Econômico. 2.Crescimento Econômico.  
3.Planos de Desenvolvimento. 4.Brasil. 5.América Latina.  
I. Cardoso Júnior, José Celso. II. Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. III. Série.

CDD 338.981

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
 <b>PARTE I: DIMENSÃO HISTÓRICA E APRENDIZADO INSTITUCIONAL</b>	
CAPÍTULO 1 INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Jorge Leiva Lavalle.....	33
CAPÍTULO 2 PLANEJAMENTO NO BRASIL: AUGES, DECLÍNIO E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO Fernando Rezende.....	177
CAPÍTULO 3 PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E LIÇÕES PARA O FUTURO Valdir Melo .....	239
CAPÍTULO 4 ESTADO-NAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO FUTURO Alfredo Costa-Filho.....	287
 <b>PARTE II: CONTEMPORANEIDADE, PROMESSAS E POSSIBILIDADES PARA O FUTURO</b>	
CAPÍTULO 5 O CONFRONTO ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA Eugênio Andrade Vilela dos Santos.....	307
CAPÍTULO 6 CRESCIMENTO ECONÔMICO E PLANEJAMENTO NO BRASIL (2003-2010): EVIDÊNCIAS E POSSIBILIDADES DO CICLO RECENTE José Celso Cardoso Jr. Denis Maracci Gimenez .....	337
CAPÍTULO 7 ELEMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: REFLEXÕES PRELIMINARES A PARTIR DE ENTREVISTAS COM DIRIGENTES DO ALTO ESCALÃO DO GOVERNO FEDERAL EM 2009 José Celso Cardoso Jr. Franco de Matos .....	429
CAPÍTULO 8 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: NOVOS APONTAMENTOS PARA VELHAS QUESTÕES José Celso Cardoso Jr. ....	487
 <b>NOTAS BIOGRÁFICAS</b> .....	515

## O CONFRONTO ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA\*

Eugênio Andrade Vilela dos Santos\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão abordados alguns dos aspectos que influenciam o senso comum relativo ao conceito de planejamento, situações que contribuíram para afastar o Plano Plurianual (PPA) da missão para a qual foi concebido. Também será feita uma reflexão comparando a atual estrutura do PPA com o planejamento real, apontando-se as principais inconsistências e algumas possibilidades para se qualificar o plano como instrumento efetivo de planejamento. A comparação será feita a partir de uma análise crítica da tentativa de integração entre plano, orçamento e gestão, no âmbito da reforma orçamentária de 2000, e de considerações sobre a experiência recente no planejamento federal.

Quanto à apropriação do conceito de planejamento, as análises são ancoradas nas reflexões de Pierre Bourdieu, particularmente as teorias relacionadas aos conceitos de *habitus*, campo e *doxa*. A investigação tem o objetivo de desvelar as razões das diversas apropriações parciais do termo planejamento governamental, motivos que influenciaram nas atuais características do PPA. Os comentários ao longo do texto também fazem referência a dois dilemas clássicos em políticas públicas: as relações entre política e técnica, e entre formulação e implementação.

As reflexões visam qualificar as críticas ao planejamento de forma a identificar aspectos pouco tratados na literatura. Ao final do capítulo são apresentadas algumas possibilidades para construção de um PPA dotado de maior capacidade para

---

\* O autor agradece os comentários e a leitura prévia de Carlos Augusto de Godoy Curro, que compartilhou interpretações indispensáveis para a elaboração deste documento, eximindo-o, como de praxe, de quaisquer equívocos contidos no texto.

\*\* Coordenador-Geral de Qualidade do Plano, vinculado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). As opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

viabilizar o desenvolvimento, libertando-o dos atuais limites estruturais e simbólicos influenciados pela concepção vigente de planejamento.

## 2 A DISPUTA PELO CONCEITO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Os diversos conceitos de planejamento quase sempre fazem referência ao processo de definição de resultados, ao estabelecimento dos meios para se alcançar os objetivos ou às maneiras de interferir na realidade de modo a transformá-la tomando, no presente, decisões que afetam o futuro.

Entretanto, quando se pensa em planejamento governamental, é imperativo associar a esses conceitos o espaço público, com todas as suas características. Isto significa dizer que as reflexões sobre planejamento governamental não podem estar dissociadas dos conceitos básicos de ciência política relativos ao Estado – poder, legitimidade, conflito, política, hegemonia, ideologia etc.

Por isso, refletir sobre planejamento governamental implica ir além das definições mais simples, conceitos geralmente vinculados às teorias da administração. O centro do debate sobre planejamento governamental, portanto, deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações.

É certo que diversas áreas do conhecimento influenciaram nas compreensões relativas ao tema. Entre os campos que se ocupam do planejamento governamental, destacam-se a arquitetura e a geografia (planejamento das cidades e do território), a economia (em especial o debate entre desenvolvimentistas e fiscalistas), as ciências sociais (papel do Estado e análise de políticas) e a administração (organização de processos para se atingir objetivos predeterminados). Não se pode esquecer, também, da contribuição e influência das ciências militares (estratégia e disputa territorial). Entre as diversas apropriações do termo, o senso comum do que seja planejamento governamental hoje está mais relacionado, infelizmente, às interpretações da administração. Ou seja, o foco na organização de processos tem dominado o debate sobre planejamento governamental.

Diante dessa diversidade de formas de compreender o conceito, é interessante refletir sobre os interesses e as determinações que motivam as definições e aplicações existentes para um assunto comum. Ocorre que cada forma de explicar ou conceituar o termo está relacionada a uma maneira particular de criar o próprio objeto e explicá-lo à luz das conveniências das áreas específicas. A partir desta premissa, compreender as motivações que levam os grupos a defenderem o que se entende por planejamento governamental remete, portanto, ao desvelamento dos interesses destes grupos. Ou seja, argumenta-se que existem razões a explicar por que uma mesma realidade se torna objeto de uma pluralidade de representações socialmente reconhecidas, mas parcialmente irredutíveis umas às outras (BOURDIEU, 2007).

Nesses termos, os conceitos e aplicações, enfim, o jogo de linguagem e os esquemas de classificação que as diferentes áreas do conhecimento apropriam para conceituar dependem das relações e estruturas de cada campo. Assim, as relações, conscientes ou não, que delimitam os conceitos e, portanto, qualificam o que é adequado ou inadequado (fato que remete a posições favorecidas e desfavorecidas dos agentes) são motivadas pelo jogo de interesses afetos às formas de apropriação do conceito de planejamento governamental (BOURDIEU, 2007).

Nessa disputa pela hegemonia do conceito de planejamento, é esclarecedor refletir sobre uma dicotomia clássica em políticas públicas: a relação entre política e burocracia.

Como o Estado é o objeto central das disputas mais ferozes, visto que concentra o poder de normatizar, regular, classificar e, conseqüentemente, distribuir capital de todas as naturezas, o campo das escolhas presente no planejamento é um dos objetos principais envolvendo a tensão pelo controle do Estado.

Nesse ambiente de disputa, observa-se, em diversas situações, que a burocracia se defende dessa tensão no conforto da instrumentalização do planejamento. Apesar de lutar por suas ideias e, em diversas situações, defender sua parcialidade política nos processos e decisões em que estão inseridos, é mais cômodo e, portanto, mais usual, que ela lance mão dos processos que coordena para proteger e ampliar seu espaço de atuação. Nesse sentido, possíveis ameaças à institucionalidade que confere sentido à burocracia,<sup>1</sup> inclusive uma reorientação no conceito de planejamento governamental, podem ser objeto de disputa intensa por segmentos da classe.

Nesses termos, argumenta-se que a racionalidade que preside, em regra, o comportamento burocrático, contribui para que o planejamento governamental seja comumente interpretado enquanto ferramenta para organizar ou como a forma de o governo se organizar para implementar o que foi decidido. Estes conceitos fortalecem a apropriação do planejamento pela administração.

Apesar das demais motivações da burocracia, inclusive as afetas à viabilização do planejamento governamental em respeito ao Estado democrático de direito, o ponto aqui é relacionar a necessidade de proteção e reprodução da burocracia e a apropriação do conceito de planejamento. Ou seja, defende-se que é interessante para parte da burocracia compreender o planejamento principalmente enquanto organização dos meios.

É de se destacar que, de certa forma, essa apropriação também é confortável para os políticos, que, diante desta preferência dos burocratas pela organização,

---

1. Outro fator que recorrentemente limita a atuação da burocracia é a reatividade ao conflito. Em várias situações, verifica-se que é mais confortável evitar o confronto e se proteger de eventuais alterações futuras na estrutura das organizações do que criar o constrangimento necessário para a mudança.

podem reservar para si com mais facilidade o poder de explicar a realidade e justificar as escolhas. Isto, de certa forma, pelo menos dificulta que a burocracia se aproprie da política. Por seu turno, fica prejudicada a qualidade do subsídio que os técnicos do Estado poderiam fornecer, uma vez que o planejamento passa a ser entendido prioritariamente em apenas uma de suas dimensões. Tal situação é particularmente grave quando o Estado demanda mais coordenação, especialmente no presidencialismo de coalizão, no qual as disputas internas no governo tendem a ser mais acirradas, o que pressupõe, naturalmente, mais subsídio para a coordenação de governo.

Enfim, são várias situações que influenciam ou determinam o significado dos conceitos. Cada forma de apropriação, ou cada campo, é o resultado da institucionalização de um ponto de vista nas coisas e nos *habitus*. O *habitus* é uma forma particular de pensar derivada de uma construção específica da realidade, fundada numa crença pré-reflexiva no valor dos instrumentos de construção e dos objetos assim constituídos (BOURDIEU, 2007). E este *habitus* varia dependendo do campo e das crenças que determinado grupo defende. Traduzindo para o caso particular do planejamento, os grupos de militares, cientistas sociais, arquitetos, economistas etc. têm um *habitus* próprio que influencia as leituras possíveis sobre o conceito de planejamento, fato que impacta na aplicação da palavra e, conseqüentemente, nas características do PPA.

Para além das razões que interferem na apropriação do termo, a fim de se qualificar o conceito de planejamento governamental, é ilustrativo trabalhar com três dimensões intrínsecas à expressão: diagnóstico, escolhas e organização dos meios. A dimensão do diagnóstico remete à compreensão das dinâmicas que foram e são responsáveis pela atual configuração da realidade. Resumidamente, a partir daí são feitas as escolhas que pretendem conduzir a sociedade a um patamar elevado de desenvolvimento. A fim de materializar estas escolhas lastreadas no diagnóstico, a dimensão da gestão incorpora-se ao planejamento para organizar e garantir a realização do que foi previsto. Dessa forma, o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas. Atenção especial deve ser conferida à palavra viabilizar, porque ela remete ao diálogo entre planejamento e implementação, o que obrigará a investigação de outro dilema clássico em políticas públicas: a relação entre formulação e implementação.

Quando o conceito dialoga com diagnóstico e escolhas, o planejamento governamental estabelece uma relação com a ideologia, ou com as teses que sustentam uma visão de mundo e, portanto, justificam o viés do diagnóstico e da escolha. Tal fato também contribui para que a burocracia compreenda o planejamento enquanto mero organizador, visto que enfrentar as escolhas

expõe os agentes e os estigmatiza enquanto pertencentes a este ou àquele grupo, situação que pode inviabilizar a manutenção do poder de grupos de burocratas. Nesse sentido, o ambiente termina por condicionar a ideologia de vários membros do corpo burocrático, que transitam com relativa tranquilidade em ambientes cujas interpretações da realidade podem ser consideravelmente distintas. Em outro momento seria interessante investigar como se dão os laços entre grupos da burocracia do Estado e segmentos da burocracia dos partidos políticos, interações que podem criar obstáculos à implementação da vontade do governo, visto que não é desprezível o capital controlado por segmentos mais organizados da burocracia, informações e contatos que alimentam uma rede que articula interesses significativos e diversos. Em um ambiente onde as relações afiliativas determinam as decisões, esses fatores tendem a criar obstáculos adicionais para que a informação mais adequada com vistas a viabilizar a vontade do governo chegue, efetivamente, à alta direção.

Além disso, também é de se ressaltar outro comportamento clássico nos “profissionais do Estado”. É recorrente a defesa de que os argumentos utilizados em determinado trabalho que envolve o planejamento governamental são “exclusivamente técnicos”. Ao emitir tal juízo de valor sobre o assunto, parte da burocracia não se dá conta de que está agindo a partir de uma visão ideológica (pré-reflexiva), na maioria dos casos sem ter plena consciência disso. E, por vezes, esse valor é utilizado para contrapor um argumento que é demonizado a partir do momento em que é interpretado como ideológico. Ilustra esta falsa consciência o fato de que todo ato ou processo denunciado como ideológico tem no seu inverso, por excelência, uma leitura tão ideológica quanto (ZIZEK, 1996).

Ainda no tocante à ideologia, o conceito de *doxa* utilizado por Bourdieu revela o processo de construção social que inscreve nos corpos dos sujeitos uma interpretação da realidade que confere sentido àquilo que protege determinado grupo. Ao defender que todos os sistemas acadêmicos e educacionais (por exemplo, a seleção e formação dos burocratas) são mecanismos de distribuição desigual de capital pessoal, e que, a partir desta distribuição seletiva, disseminam-se conceitos que conferem mais segurança à posição de determinados agentes, Bourdieu advoga que, assim, cria-se um mecanismo de representação. Nesses termos, o conceito de *doxa* parte do pressuposto de que o mundo social não funciona em termos de consciência, mas sim a partir de práticas e mecanismos que se retroalimentam de forma a criar um ambiente propício para proliferação de teses que protegem parte dos agentes, espaço no qual as pessoas aceitam e reproduzem diversos valores que elas sequer conhecem, mas que interessam<sup>2</sup>

---

2. Sobre a motivação dos atos, ver Bourdieu (1996), particularmente o capítulo intitulado É possível um ato desinteressado?.

à posição que ocupam ou ao grupo a que pertencem. Nesses termos, a ideologia, ou *doxa*,<sup>3</sup> apresenta-se como algo invisível para alguns, o que dificulta enormemente a elucidação das razões que motivam o comportamento e a defesa dos interesses, neste caso particular o de parte da burocracia. Nesse contexto, o campo é tanto uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um espaço de lutas onde os agentes atuam conforme suas posições relativas no espectro de forças, conservando ou transformando a estrutura a partir dos diversos interesses.

Para além das determinações que incidem sobre a apropriação do conceito, toda a lógica presente em qualquer modelo de planejamento que visa organizar a ação do Estado será válida se estiver orientada para cumprir os objetivos, ou seja, desde que esta dimensão da organização não se torne um fim em si mesma. Em outros termos, desde que a gestão esteja pautada por diagnósticos e seja orientada para viabilização das escolhas legítimas. Entretanto, quando a gestão pela gestão sufoca o debate de conteúdo no planejamento e o modelo não consegue dar vazão às decisões, o modelo revela seus limites. Antes de investigar estes limites, porém, faz-se necessário apresentar brevemente os fundamentos teóricos do atual estágio do planejamento governamental formal.

### 3 A TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA<sup>4</sup>

O atual modelo formal de planejamento governamental está ancorado, particularmente, em duas bases: a Constituição Federal (CF), que determinou e conferiu contornos a três instrumentos de planejamento (PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); e a reforma orçamentária de 2000, que buscava a integração entre plano, orçamento e gestão.

No tocante à Constituição Federal, não cabe aqui detalhar cada instrumento, mas é importante enfatizar a intenção do legislador em organizar três instrumentos de planejamento compatíveis, porém distintos, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes e os objetivos, traduzidos em metas, a fim de ocupar, portanto, a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. Conseqüentemente, a LDO deveria iluminar a elaboração do orçamento, identificando as prioridades

---

3. O trecho a seguir ilustra a relação entre *habitus* e *doxa* de acordo com Bourdieu (2007): "Ele [*habitus*] constitui o lugar de solidariedades duráveis, de fidelidades incoercíveis, pelo fato de estarem fundadas em leis e laços incorporados, as do '*esprit de corps*' (do qual o espírito de família é um caso particular), adesão visceral de um corpo socializado ao corpo social que o fez e com o qual ele faz corpo. Por conta disso, ele constitui o fundamento de um conluio implícito entre todos os agentes que são o produto de condições e condicionamentos semelhantes, bem como de uma experiência prática da transcendência do grupo, de suas maneiras de ser e de fazer, cada um encontrando na conduta de todos os seus pares a ratificação e a legitimação ('isso se faz') de sua própria conduta a qual, por sua vez, ratifica e, se for o caso, retifica a conduta dos outros. Sendo um acordo imediato quanto às maneiras de julgar e de agir que não supõe a comunicação das consciências, e menos ainda, uma decisão contratual, esse conluio funda uma intercompreensão prática, cujo paradigma poderia ser o que se estabelece entre os parceiros de uma mesma equipe, mas também, a despeito do antagonismo, entre o conjunto de jogadores envolvidos numa partida".

4. Esta seção foi elaborada a partir de fragmentos do artigo *O planejamento governamental em temas*, elaborado pelo autor (ver Santos, 2010).

e metas do exercício subsequente, enquanto o orçamento deveria exercer seu papel de perseguir prioritariamente a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma, respeitadas as diretrizes, objetivos, prioridades e metas anteriormente previstas. Apesar das declarações constitucionais os três instrumentos ainda carecem de muita evolução para cumprirem com os objetivos para os quais foram criados.

O Plano 2000-2003 é um marco na estrutura dos PPAs porque buscou reorganizar a ação do Estado a fim de controlar o gasto público, perseguir a eficiência na alocação de recursos e orientar a ação do Estado para resultados. Organização esta que segue presidindo o atual modelo de planejamento governamental.

Antes de detalhar as intenções declaradas à época da reforma, faz-se necessário contextualizar o cenário no qual surgiu o movimento de tentativa de institucionalização do orçamento-programa<sup>5</sup> e o então novo modelo de planejamento.

Nesses termos, é essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado. Entre estas inspirações, destaca-se a influência da teoria conhecida como nova administração pública, doutrina que buscava adaptar e transferir diversas práticas da administração privada para o setor público.

Esse movimento, classificado como reforma do Estado e centrado excessivamente no controle do gasto público, na prática promoveu a redução da capacidade do Estado por meio de privatizações, descentralização e redução funcional, entre outros mecanismos, que culminaram com a diminuição do poder de prover ou garantir a entrega de bens e serviços públicos. Interessante notar que o discurso de melhoria da gestão foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos (NOGUEIRA, 2004).

É preciso refletir sobre esse movimento a fim de esclarecer que a perseguição da eficiência na ação pública não pode prescindir da equidade e da qualidade da ação do Estado. Reorganizar as funções públicas apenas reduzindo custos e diminuindo sua capacidade de implementação é algo sem sentido, uma vez que o resultado é a perda de capacidade de garantir a fruição dos direitos. Ou seja, o discurso

---

5. A figura do orçamento-programa, apesar de expressamente prevista no Decreto-Lei nº 200/67, ainda não havia sido efetivamente implementada no Brasil. A aplicação brasileira a partir de 2000 ressurgiu fortemente influenciada pela teoria do PPBS, sigla em inglês para o sistema de orçamento-programa desenvolvido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos nos anos 1960 e posteriormente disseminado pelo Banco Mundial e pelo planejamento estratégico situacional idealizado por Carlos Matus.

do choque de gestão pelo choque de gestão não garante, necessariamente, melhoria da qualidade de vida da população. E esta afirmação não contradiz a necessidade que o Estado tem de perseguir, sempre, a melhoria da eficiência da ação pública.

Interessante notar, também, que esse movimento invade o Estado em um momento crucial para a organização do planejamento governamental, quando é necessário substituir o planejamento normativo. No ambiente democrático, a fragmentação do poder e a multiplicação de interesses e conflitos criam dificuldades ainda maiores para a coordenação das ações, exigindo ainda mais capacidade do Estado. Requisito este que, contraditoriamente, diminuía à medida que o Estado perdia sua capacidade de implementação e coordenação das políticas.

Outro elemento sutil presente no processo de reforma foi a disseminação da visão negativa sobre o Estado. Por trás da ideia de redução das funções há uma condenação do Estado interventor ou indutor do desenvolvimento. Se o bom Estado é o leve, social-liberal, reduzido, dominado pela racionalidade técnica e vazio de disputas políticas,<sup>6</sup> a mensagem subliminar contida é que a atividade política poderia ser contrária ao interesse público (NOGUEIRA, 2004).

Se diagnóstico e escolhas são intrínsecos à atividade de planejamento, e estes dois requisitos dependem da visão de mundo das pessoas – leia-se: da ideologia –, e se o processo eleitoral, garantia da democracia, é a forma pela qual a sociedade confere mandato àqueles que devem fazer as escolhas públicas, como é que se faz planejamento em um ambiente onde a política e os políticos são vistos com desconfiança? Este era o cenário no qual se buscava institucionalizar o planejamento governamental.<sup>7</sup>

É imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política. E a questão posta aqui não visa defender que planejamento só pode ser levado a cabo por políticos, absolutamente. A burocracia tem uma função essencial no planejamento governamental, porém limitada. A questão visa lançar um olhar para a relação entre a influência da ideologia liberal presente nos movimentos de reforma do Estado e a redução da função planejamento. Ou seja, a discussão assenta-se sobre a influência ou neutralidade de qualquer modelo, lembrando que modelos só existem a partir de sua implementação. Julgar um modelo pelo que ele deveria ou poderia ser é desconsiderar o que é possível praticar no ambiente que está dado, sem prejuízo de evoluções incrementais.

---

6. Exceção feita a um aspecto relacionado às teorias da nova administração pública que influenciou a Reforma Gerencial de 1995, particularmente a separação entre formulação e implementação justamente para suprimir a contaminação da escolha burocrática, aspecto que se perdia no âmbito de toda a teoria e sua aplicação.

7. Ressalta-se que as influências não determinam que todos os agentes ou todos os aspectos do modelo estavam orientados a partir da receita neoliberal. Entretanto, nesse campo de implementação do modelo interagiam *habitus* e *doxa*.

Enfim, em linhas gerais era este o ambiente no qual a reforma orçamentária prosperou e, com ela, o então novo modelo de planejamento governamental.

O Plano 2000-2003 inovou ao estruturar-se a partir do programa, unidade que deveria ser o elo entre plano, orçamento e gestão. A estrutura do plano passa a ser centralizada na figura do programa, construção que deveria derivar de problemas ou oportunidades identificadas na sociedade. A cada programa foram associados objetivos com os respectivos indicadores, na tentativa de avaliar e publicizar os resultados alcançados.

Essa construção tinha como premissas a orientação da administração pública para resultados, a integração com o orçamento,<sup>8</sup> a transparência da ação governamental e a responsabilização dos gestores públicos pelo alcance das metas, ou seja, uma tentativa de implantar uma gestão voltada para resultados – todas premissas válidas para qualquer exercício de planejamento.

A chamada estrutura programática, portanto, substituiu a antiga classificação funcional que orientava a elaboração do orçamento, de forma que estaria garantida, ao menos em termos formais, a relação entre plano e orçamento por meio do programa. A dimensão da gestão seria integrada a partir da indicação dos gerentes, os quais deveriam zelar pela implementação do programa.

Tais transformações forçaram um alinhamento entre a estrutura do PPA e a LOA. A dimensão tático-operacional do plano passou a ser muito semelhante à do orçamento, com diferença apenas nas ações classificadas como não orçamentárias, que não fazem parte da LOA, bem como dos programas do tipo operações especiais que só constavam do orçamento sob a justificativa de que absorviam, em regra, apenas os encargos financeiros da União, ou seja, não produziam bens ou serviços à sociedade. De outra parte, a LOA, apesar de ter sido organizada por programas, apenas cita, sem quantificar, os indicadores que seriam, em tese, o principal elemento a orientar o orçamento para o resultado.

A dimensão tático-operacional do plano, portanto, constitui-se nos programas e ações, de forma que o indicador do programa seria o responsável por orientar o acompanhamento tático, enquanto os produtos das ações seriam o elemento operacional.

A tentativa de integração com a gestão foi perseguida por meio da criação do modelo de gerenciamento por programas; pela implantação do sistema de monitoramento do plano, operacionalizado por intermédio do Sistema de Informações Gerenciais para o Planejamento (SIGPlan); e pela necessidade de envio do relatório

---

8. A tentativa de vincular o orçamento ao plano foi um elemento crucial na reorganização dos instrumentos em 2000. A ideia dominante tinha o objetivo de garantir o orçamento necessário para a materialização dos desejos expressos no plano.

anual de avaliação do plano ao Congresso Nacional, que também deveria ter a função de retroalimentar o planejamento.

A consequência desse arranjo foi que o plano passou a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de tal sorte que ele, atualmente, tem mais natureza de orçamento plurianual do que propriamente de plano. Como a associação entre os instrumentos praticamente não diferenciou os níveis de agregação entre ambos e tampouco respeitou a natureza dos institutos, o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo a forma de um orçamento plurianual.<sup>9</sup>

Esses fatores contribuem para que o PPA não consiga estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública. Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do plano está concentrado nas unidades do orçamento, motivo pelo qual se advoga que o ciclo de gestão do plano é mais adequado ao ciclo de gestão do orçamento. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiram conferir materialidade ao plano, instrumento que deveria contribuir para resgatar a função planejamento.

Quanto à dimensão estratégica, o plano declarou 28 macro-objetivos<sup>10</sup> elaborados a partir do cenário macroeconômico para o período e das orientações estratégicas ministeriais. A cada macro-objetivo estava vinculado um determinado número de programas.

Era essa, em síntese, a estrutura do PPA 2000-2003. No tocante à lei, o conteúdo esteve limitado à garantia de codificações comuns e organização semelhante entre PPA e LOA; às possibilidades de alteração do plano; à obrigatoriedade de envio do relatório de avaliação do plano ao Congresso; e à instituição do SIGPlan.

Após dez anos de implementação, é factível defender que a criação do modelo de planejamento tenha sido uma tentativa de institucionalizar esta atividade como processo contínuo da ação do Estado (CARDOSO JÚNIOR, 2011). A opção por tentar implementar o orçamento-programa permitiu uma ampliação do horizonte no olhar da administração pública, quer seja relativo à preocupação com a consistência fiscal de sua atuação, quer seja com relação à identificação dos bens e serviços ofertados a partir do gasto público.

No tocante à incorporação da dimensão da gestão, compreendida estritamente como a utilização de ferramentas úteis para que o planejamento se materialize,

---

9. A forma de definição das metas plurianuais, bem como sua (não) utilização como insumo para o processo orçamentário anual sugerem, para alguns, que o PPA não cumpre sequer as funções de um orçamento plurianual.

10. É interessante observar a evolução dessa construção mais estratégica no PPA 2004-2007. Enquanto declaração de desejos talvez o Anexo I da lei daquele PPA tenha sido a elaboração mais completa até hoje.

pode-se dizer que o modelo obteve algum êxito na medida em que, apesar de não ter alterado a dinâmica da implementação das políticas, ele aproximou esta dimensão do planejamento.

Nesse sentido, a institucionalização do acompanhamento do ciclo dos programas abriu espaço para esta agenda com a uniformização e disseminação de vários processos e procedimentos úteis para avaliação e aferição de resultados. Quando se pensa que boa parte das entregas são publicizadas por meio dos relatórios de avaliação de programas, deve-se creditar parte destes louros à indução da perseguição ao resultado que o modelo produziu. Nesse sentido, a transparência, sob essa ótica, aumentou. Apesar disso, a função de publicização dos resultados já é cumprida por outros instrumentos tais como relatórios de gestão, a mensagem presidencial que inaugura a sessão legislativa e a prestação de contas do presidente da República, o antigo balanço geral da União. Não obstante, a avaliação conseguiu produzir alguma massa crítica sobre o processo de implementação das políticas.

Com relação ao elo entre planejamento e orçamento, a adoção de codificações comuns permitiu a visualização de praticamente toda a lei orçamentária para o período de quatro anos, apesar de a relação entre ambos ter sido estabelecida nos itens do orçamento.

Portanto, de forma geral, pode-se dizer que os resultados alcançados pelo modelo guardam relação com os principais objetivos almejados quando se analisa a conjuntura na qual ele foi concebido e implementado, mostrando-se muito útil para controlar os gastos e uniformizar práticas de melhoria dos processos. Tudo isso contribuiu, de certa forma, para orientar o Estado a perseguir o resultado, produziu alguma massa crítica para realimentação do processo de planejamento e colaborou para aumentar a transparência das ações do governo. Apesar disso, o modelo esteve orientado, na prática, para significar o planejamento enquanto instrumento de organização.

A partir daquele PPA a estrutura dos planos do governo federal<sup>11</sup> não se alterou substancialmente. As pequenas diferenças na dimensão tático-operacional foram um corte de valor para apresentação das ações do tipo atividade e a inclusão do conceito de projeto de grande vulto. No tocante à gestão, algumas iniciativas foram empreendidas sem, contudo, alterar-se a dinâmica de implementação das políticas.

---

11. Destacam-se, contudo, as recentes alterações na estrutura dos planos de alguns estados. São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, informam valores plurianuais agregados por programas, de modo que já prescindiram da informação financeira anual para as ações. São Paulo, apesar de ainda apresentar um anexo com praticamente todo o orçamento "finalístico", já informa meta por ação para todo o período do plano e não mais por cada ano do orçamento. As mudanças não conseguiram alçar o PPA a um instrumento efetivo capaz de viabilizar a ação governamental, mas respeitaram minimamente a diferença entre plano e orçamento. Além disso, outros estados evoluíram em construções que estão além do programa do orçamento, a fim de buscarem declarar e comunicar em linguagem mais adequada que a orçamentária.

#### 4 INCONSISTÊNCIAS DO ATUAL MODELO

Apesar da tentativa de organizar a ação do Estado, o atual modelo não foi capaz de conduzir o planejamento formal à posição suficiente para subsidiar adequadamente a coordenação do governo.

Quando a análise das disfunções do modelo dialoga com os fundamentos do planejamento governamental, isto é, sua essência política, e traz referências sobre a ideologia que influenciou a criação das atuais regras, a intenção é lançar um olhar sobre os princípios que inviabilizam o modelo na sua concepção. Ou seja, até que ponto um modelo concebido para um Estado que reduza as funções diretas e declarava-se social-liberal é adequado para outro que se pretende indutor do desenvolvimento? Na mais condescendente das avaliações a resposta seria: até o ponto em que não inviabilize o fazer ou a indução do fazer. Na mais criteriosa, por sua vez, pode-se dizer que seria até o ponto em que ele não subsidie minimamente o governo.

Isso significa que, para um Estado que persegue realizações e tem melhores condições fiscais, o limite do modelo cristaliza quando ele não contribui para implementar os desejos.<sup>12</sup> Logo, a validade daquele modelo limita-se à intenção de orientar o Estado para produzir resultado e lançar mão de procedimentos capazes de auxiliar o gestor nesta tarefa, ou seja, à utilização de regras básicas de administração úteis para orientar as tarefas na busca do que se persegue, sabendo-se que, no ambiente público, é ainda maior o risco de que a disseminação de tais práticas amplie a burocratização de todo o sistema. É impressionante como há uma espécie de maldição do processo e do método<sup>13</sup> que, recorrentemente, dificulta ou inviabiliza a ação pública.

O argumento de que existem inconsistências de origem no modelo não exclui o de que houve problemas também na sua implementação. Exemplo de argumento é que buscar uma relação entre plano, orçamento e gestão é válido em qualquer modelo e, se é válido em qualquer modelo, é válido como pressuposto para o atual. Apesar disso, a concepção não foi suficiente para evitar que a relação com o orçamento, por exemplo, se estabelecesse a partir das minúcias formais da LOA.

Não obstante, no tocante aos modelos de planejamento em políticas públicas, algumas teorias na administração divergem do modelo racional compreensivo, teoria sob a qual está assentado o atual modelo. No modelo racional-compreensivo

---

12. Schick (1966) discorre sobre as alterações no modelo do orçamento americano a partir das influências das teorias Keynesianas. Ou seja, quando o Estado decide ampliar sua atuação são necessários ajustes no modelo anteriormente orientado para o controle.

13. O fato de haver essa espécie de maldição associada ao processo e ao método significa que deve haver maior controle sobre a burocracia, visto que é difícil prescindir desta organização. Esta situação leva os agentes políticos a se aterem quanto a estas disfunções, de modo a racionalizar os processos e orientar para que os métodos estejam a serviço dos fins.

há uma definição que pretende delimitar exatamente os problemas, os atores são relativamente racionais, é possível definir alguns riscos associados à implementação, entre outros aspectos. Sinteticamente, a crítica ao modelo racional compreensivo assenta-se no fato de que a tentativa de estruturar o planejamento a partir de abordagens mais prescritivas contribuiu para a sua burocratização, porque o ambiente que esta racionalidade tenta organizar não cria estruturas capazes de subsidiar as transformações, ou seja, não consegue fornecer informações ao Estado para viabilização dos objetivos.

Entre os autores que analisaram formas mais efetivas de se planejar, destacam-se Henry Mintzberg e James Brian Quinn. O primeiro advoga que existe uma necessidade de se negociar sempre com a incerteza, estabelecendo-se pequenos passos incrementais para satisfazer os diversos atores envolvidos em qualquer processo de planejamento estratégico. Portanto, ele defende um modelo adaptativo no qual as decisões são desconexas e fragmentadas e, por isso, devem ser flexíveis para se adaptarem às necessidades. Nesses termos, o autor defende que o estrategista deve conhecer muito bem o ambiente em que está envolvido e os instrumentos disponíveis para conseguir detectar estratégias emergentes, ou seja, padrões não planejados que podem interferir no resultado. Diante disso, ele argumenta que a elaboração da estratégia está relacionada a duas dimensões que devem ser equilibradas: uma deliberada, fundamentada na segurança e no controle; e outra emergente, mais flexível e adaptativa, que facilita o processo de aprendizagem e o tratamento das variáveis políticas (MINTZBERG, 2004).

Mintzberg (2004) e Ichikawa (1998) discorrem sobre as investigações de Quinn relativas ao incrementalismo lógico.<sup>14</sup> De acordo com as interpretações, Quinn defende que o planejamento estratégico, nos termos em que foi concebido, é um instrumento insuficiente para seu fim, porque, apesar da definição das estratégias por parte da cúpula administrativa, não é possível ser estritamente fiel aos comandos concebidos diante das influências que irão agir sobre a implementação das decisões no âmbito dos outros níveis da organização. Ocorre que a implementação da ação interfere ou modifica a estratégia inicial de modo incremental, de forma a adaptar e qualificar aquela estratégia. Depreende-se da leitura dos que analisaram a teoria de Quinn que o trabalho incremental cria atmosferas de consenso, capacitando a organização (aprendizado histórico), em um movimento oportuno em direção às metas pretendidas, negociando sempre com as forças incontroláveis do ambiente e considerando outros fatores que materializam a consecução da estratégia, como os políticos e os sociais. Por isso, segundo ele, os sistemas de planejamento formal raramente conseguem elaborar a estratégia central de uma organização.

---

14. Destacam-se, ainda, as reflexões de Lindblom (2010) no que se refere à crítica ao modelo racional-compreensivo (ou método da raiz) e à proposição do método das sucessivas comparações limitadas, ou incrementalismo desconexo.

Esclarecendo os conceitos e adaptando as teorias ao universo de implementação das políticas no Brasil, particularmente no governo federal, em um ambiente político caracterizado por desigualdades estruturais (presidencialismo de coalizão, diferenças de acesso aos recursos, assimetria de informações etc.), com problemas ambíguos, alternativas turvas, grupos de interesses que não estão claramente classificados como adesão e oposição e recursos limitados, a tentativa de planejar a partir do modelo racional-compreensivo tende à produção de informações pouco úteis, ou seja, tende à burocratização. Nesse contexto, a resposta do planejador fiel à escola racional-compreensiva é dizer que o sistema deve ser aperfeiçoado, que não há capacitação para lidar com as técnicas desenvolvidas, que são necessárias mais informações, mais coordenação e menos duplicação de esforços. E a consequência disto é que se reforça a estrutura de planejamento a custos maiores e com eficiência duvidosa. Neste cenário, o planejamento deixa de ser um instrumento que viabiliza a ação pública e constitui-se em um dos elementos que atrapalham a implementação das políticas.

Podem-se conceber políticas e programas alterando o curso histórico, como foi o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), que incorporou 60 milhões de brasileiros à saúde pública, mas também há casos de inovações fundadas em consensos relativos dos agentes em torno das mudanças possíveis, sem recriar sistemas ou políticas, ou seja, sem partir de uma estruturação absolutamente lógica que altera os fundamentos da política.

Idealmente, alterações profundas associam-se ao modelo racional-compreensivo, e este, a uma implementação hierarquicamente organizada. Ocorre que a realidade não se adapta ao modelo, tendo em vista tamanha complexidade, e o sistema de políticas públicas do Brasil tem uma extensão, propriedades e arranjos tão distintos, sem cuja consideração não se pode discutir formulação e implementação. A definição prévia da formulação de programas, com a subsequente discussão da implementação e dos indicadores, tende a levar a disfunções burocráticas, especialmente se considerado o sistema formal de planejamento e orçamento vigente.

Trata-se de um paradoxo: a declaração do gerenciamento de resultados conduziu a disfunções burocráticas, de tal maneira que existem departamentos inteiramente dedicados a produzir relatórios e informações que não conseguem subsidiar a ação governamental.

Nesses termos, para unidades de coordenação de governo (áreas meio) preocupadas em organizar e produzir informações relevantes com vistas à formulação e implementação de políticas, a melhor opção parece ser partir das políticas públicas existentes e estabelecer uma espécie de método dedutivo para chegar aos seus elementos fundamentais em prol das inovações nas políticas públicas, sobretudo as simples.

Tanto é verdade que a capacidade do governo federal, nos últimos anos, de conceber e executar várias novas políticas públicas (ou remodelá-las) não é função de um planejamento estratégico em forma de pirâmide (do estratégico ao operacional) ou de exercícios derivados da aplicação de qualquer modelo racional compreensivo baseado na decomposição de problemas. Essa capacidade surge a partir da remontagem de um conjunto de áreas, de tal forma que a desobstrução em uma política estabelece outras relações que vão criando condições para o desenvolvimento. Exemplo recente deste movimento é o tema da sustentabilidade urbana, que emerge com a consolidação das obras do programa Minha Casa, Minha Vida, da mesma forma que o olhar intraurbano que surge a partir das relações entre as praças do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a urbanização de favelas e o Minha Casa, Minha Vida. O que para alguns pode parecer escassez de planejamento é, por vezes, o planejamento possível. E, se as condições são estas, o planejamento deve ser empreendido a partir de tais limites.

A fim de exemplificar as inconsistências do atual modelo, tomam-se algumas situações recentes do desenvolvimento brasileiro. Entre as políticas estruturantes do desenvolvimento nacional, destacam-se as relacionadas a seguir.

1. Combate à pobreza, redução das desigualdades, promoção da cidadania e expansão da proteção social – eixo que combina diversas políticas, entre as quais se distinguem: criação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e valorização do salário mínimo; expansão da rede de proteção social; expansão do SUS, com acesso a medicamentos, expansão do Programa Saúde da Família (PSF) e da rede de complexidade intermediária pré-hospitalar em saúde (unidade de pronto atendimento – UPA e serviço de atendimento móvel de urgência – SAMU); ampliação de contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS); promoção da diversidade, com Lei Maria da Penha, equipamentos de atendimento à mulher, sistemas de cotas, Programa Universidade para Todos (ProUni); equipamentos sociais, por meio de Espaços Mais-Cultura, creches e pré-escolas, Praças da Juventude, cozinhas comunitárias, restaurantes populares; Justiça e Segurança, com Territórios da Paz, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, polícia comunitária, aquisição de viaturas e equipamentos, expansão e qualificação dos quadros das polícias da União; e Territórios da Cidadania.
2. Integração entre níveis e modalidades educacionais – eixo que combina, entre outros, criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); elevação das transferências automáticas e extensão a todos os níveis e modalidades de ensino; retomada da expansão das redes federais de ensino superior, profissional e tecnológica (interiorização

e polos); valorização e formação dos profissionais de ensino; e novas formas de ingresso na educação superior, tais como Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ProUni.

3. Oportunidades no campo, cujas principais políticas são o Programa Luz para Todos; expansão dos contratos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); novos instrumentos, como compra de alimentos, seguros, garantia de preços mínimos; sustentabilidade dos assentamentos, com infraestrutura e projetos ambientalmente sustentáveis; e o novo modelo de assistência técnica e extensão rural (Ater).
4. Aceleração do crescimento, entre os quais m-sece citam: infraestrutura energética (geração de energia, linhas de transmissão, petróleo e gás); expansão do crédito (pessoal, habitacional, para investimentos e para financiamento produtivo); recuperação da infraestrutura logística (carga e passageiros) e integração física do território; a retomada de indústrias como a naval a partir das compras da Petrobras; e a indução do investimento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. Sustentabilidade ambiental e infraestrutura urbana, materializadas a partir, entre outras, das seguintes medidas: redução do desmatamento da Amazônia; criação de unidades de conservação; demarcação de terras indígenas; fiscalização e controle; estabelecimento de assentamentos sustentáveis; inclusão dos produtos da sociobiodiversidade na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e regularização fundiária; revitalização de bacias hidrográficas; investimentos em drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água; investimentos em assentamentos precários e provisão habitacional; expansão das fontes de energia renovável e energias limpas; e instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Esse rol de políticas foi concebido e implementado a partir de uma série de características distintas, por exemplo:

- arranjo federativo (concepção *versus* execução direta e descentralizada, sistemas únicos, organizações interfederativas e suplementação);
- participação social (conselhos deliberativos ou consultivos, audiências);
- presença de agentes privados e organizações sociais (sociedades de propósito específico, concessão, autorização ou permissão de serviços, organizações sociais como braços executores de serviços que o Estado não presta diretamente, fundações estatais de direito privado);

- grau de integração entre políticas (relações de imanência, complementaridade, dependência legal, derivada da visão construída);
- ciclo de existência (serviços contínuos, amortecedores de impacto, para alívio de situações de vulnerabilidade extrema, finitos por natureza);
- tipo de produção (de serviços, bens e valores; fiscalizatória; subvenções);
- recursos (público a fundo perdido, financiamento público, privado, composto);
- papel do Estado (distributivo, redistributivo, regulatório);
- grau de relação entre organizações federais (subordinação, dependência, parcerias formais);
- temporalidade dos resultados (curto, médio e longo prazo);
- relação com o território (mobiliza agentes como forças vivas de um território, reconfigura, retira da estagnação);
- formas de contratação (licitação, dispensa de licitação, contratos de gestão); e
- evidências empíricas (resultados amostrais ou censitários sistemáticos, censos espaçados no tempo, registros administrativos alimentados ao longo do ano, ausência de resultados diretos).

A ideia com esse rol de políticas e arranjos é ilustrar que tudo isso foi desenvolvido a partir de relações distintas do modelo formal de planejamento, justamente porque nenhum modelo racional-compreensivo consegue combinar tantos fatores, tampouco é possível identificar inicialmente todos os “fatores de risco” que inviabilizaram as políticas. Não se tem registro de que estas políticas foram efetivadas a partir do orçamento-programa ou do marco lógico e qualquer outro modelo racional-compreensivo ou misto, apesar de toda a receita contida nos manuais de planejamento e orçamento. Nesses termos, a teoria do incrementalismo lógico parece oferecer mais instrumentos para subsidiar processos complexos de planejamento.

Tangenciando as questões ideológicas e aproximando-se do orçamento, é interessante observar outra inconsistência essencial para compreender as disfunções do atual PPA: a tentativa do orçamento-programa de combinar análise de políticas e elaboração de orçamento.

O orçamento-programa, na teoria, deveria focalizar o conjunto de gastos, de forma a predominar a função planejamento em detrimento do controle e da administração (SCHICK, 1966). Ocorre que apresentar o conjunto de gastos afetos a determinada política é diferente de realizar análise de políticas. O ideal seria, então, combinar que o orçamento refletisse e sintetizasse o conjunto de gastos relativo às políticas em detrimento de uma construção focada no controle excessivo.

Ao declarar para a administração pública que adotamos o orçamento-programa, elaborá-lo significa dizer que o Ministério do Planejamento tem uma fórmula capaz de investigar e implementar melhores políticas, a partir da qual vai ser elaborado o orçamento orientado para resultados. Acontece que não há uma fórmula mágica de se conceber melhores políticas. Para se fazer isto, é preciso, antes de tudo, muito conhecimento sobre as políticas, e isto demanda tempo e capacidade dos agentes.

Entre os requisitos da análise de políticas, podem-se citar: conhecimento sobre a realidade e os fatores que a determinam; atenção aos aspectos políticos da tomada de decisão pública e à formulação de políticas; forte consideração do processo de tomada de decisão, em vez de se considerar toda elaboração de política fundamentalmente como alocação de recursos; ênfase na criatividade e em novas alternativas políticas, valorizando-se a inovação, a criatividade e os métodos qualitativos; olhar lançado para o futuro; e flexibilização da rigidez nos métodos, reconhecendo-se a complexidade da interdependência entre meios e fins, a multiplicidade de critérios relevantes de decisão e a natureza parcial de cada análise. Não é forçoso afirmar que a análise de políticas está na fronteira da arte com a ciência, tendo em vista a criatividade necessária para produzir a intervenção capaz de promover mudanças sociais (WILDAVSKY, 1982).

Tal prática difere, portanto, de fazer o orçamento. A principal função de um orçamento é perseguir a eficiência da alocação dos recursos. No máximo ele poderá indicar melhores medidas de eficácia. No mundo ideal, poder-se-ia avaliar a efetividade de uma política relativamente a outra, mas é função primordial do orçamento apropriar os melhores custos, estimá-los e fomentar análises comparativas de custos. Na melhor das hipóteses, considerando a estrutura e o ambiente atuais, ele vai conseguir relacionar um conjunto de gastos e associar a um indicador – situações que não se confundem com análise de políticas. Este argumento não pretende defender que o orçamento deva se fechar para o conteúdo das políticas, absolutamente. Defende que são institutos diferentes e, portanto, devem ser tratados também a partir destas distinções. Não significa prescindir da integração entre planejamento e orçamento. O argumento pretende expor as diferenças para que a integração seja tratada considerando esta dimensão, sem forçar uma relação que, diante das atuais condições, não é natural, visto que viola a essência do planejamento.

Destarte, defende-se que existem diferenças de origem entre o que o orçamento-programa tentou combinar: elaboração de orçamento e análise de políticas. Isto não significa que a instituição do orçamento-programa não conduziu a alguns avanços, nem significa que não se deve buscar relação entre plano e orçamento. Significa que o orçamento-programa tem limites estruturais para contribuir com análise de políticas, apesar de todo o esforço que foi feito para incorporar esta dimensão na organização dos programas.

O corolário disso é que a aplicação do orçamento-programa é inadequado para a análise de políticas, motivo pelo qual se recomenda a anulação da vinculação entre este tipo de diagnóstico e o orçamento (WILDAVSKY, 1982).

De outra parte, defensores de algumas metodologias de planejamento argumentam que há como estruturar o planejamento e relacioná-las ao orçamento. Desconsiderando-se os limites estruturais dos métodos derivados do modelo racional-compreensivo, quando se consegue estruturar uma análise profunda a partir de tal organização, ela esbarra na institucionalização do orçamento, que insiste em perseguir, quando muito, a eficiência. Infelizmente, na maioria das vezes, o orçamento persegue com afinco apenas o controle. Isto para não dizer do risco que há para a própria coordenação do governo quando a unidade de planejamento se estrutura para compartilhar com os demais órgãos, que demandam coordenação, um método que os ajuda a organizar e estruturar as ações, e não informações e caminhos para aprimorar a implementação das políticas.

Fato é que não existe uma relação natural entre os dois institutos que o orçamento-programa pretendeu relacionar. Mais do que encontrar resistência na cultura atual do orçamento, é fundamental reconhecer este casamento forçado, bem como os limites que a organização do programa encontra quando vai discutir com toda a administração pública a partir de um método comum derivado de uma lógica que não considera adequadamente a dinâmica de implementação das ações. Além disso, a emergência da disputa orçamentária no interior do governo contamina o desenho das ações e programas, o que, por sua vez, corrompe a estrutura do plano.

É importante ressaltar que o ambiente no qual surgiu o orçamento-programa era formado por uma burocracia que dedicou anos à compreensão dos dilemas e estratégias de defesa e de logística (WILDAVSKY, 1982). Ou seja, o principal requisito na origem do modelo era conhecer sobre as políticas. Apesar disso, a forma de estruturação dos programas, a associação da construção destas unidades ao desenho da lei orçamentária e o apego da burocracia aos métodos e processos relegou o conhecimento sobre as políticas a segundo plano.

O resultado dessa tentativa de relacionar políticas públicas e orçamento, para o planejamento, foi a produção de documentos com milhares de informações recortadas sob diversos aspectos: problema, justificativa, objetivo, público-alvo, estratégia de implementação, entre outras, que criaram categorias com pouca base analítica que as justificasse e que, ainda assim, não revelaram vários dos graves dilemas do Estado.

Exemplo disso é que assuntos essenciais para o Brasil, tais como as inconsistências do nosso sistema político e a estrutura tributária regressiva, não têm nenhum destaque no atual PPA. Assim como não há referência clara para a diferenciação entre os municípios, como se para o governo federal fosse necessário o mesmo

esforço para estabelecer uma relação com Santo Afonso (MT) ou Belo Horizonte (MG). Diante disso cabe questionar qual o conceito de transparência expresso na atual organização do planejamento. Esta situação justifica o argumento que afirma que o orçamento-programa oculta mais do que clarifica e que, portanto, não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura torna-se inadequada, apesar de tomar um tempo valioso de diversos atores para sua elaboração (WILDAVSKY, 1982).

É de se destacar também a apropriação que a burocracia fez de toda essa racionalidade que tinha a intenção de organizar a ação pública. Ocorre que, conforme já mencionado, a racionalidade burocrática é particular e nem sempre as soluções propostas têm aderência à realidade política ou à realidade de implementação das políticas.

São recorrentes, por exemplo, as soluções que visam institucionalizar regras, padrões e procedimentos a fim de se tentar criar agendas que racionalizariam a ação pública com vistas à melhoria dos resultados. Ocorre que a dinâmica de formação das agendas não respeita a institucionalidade criada, até porque esta institucionalidade é idealizada, por vezes, sem considerar a dinâmica real do funcionamento de uma organização pública em que os poderes são fragmentados, o grau de disputa é elevado, as agendas são controladas e nem sempre as decisões respeitam um fluxo institucional. Enfim, é um ambiente que não tem aderência absoluta aos modelos ideais. Enquanto boa parte da burocracia tenta criar canais institucionais para capturar a agenda, a melhor forma de fazer isto parece ser organizar a informação de modo a constranger as soluções oferecidas e qualificar a intervenção do governo. Para isto não é necessário portaria, decreto ou sistema. O principal requisito é o conhecimento sobre as políticas e o funcionamento do governo, além de habilidade no tratamento das informações. Tais fatores vão revelar possíveis inconsistências e, em decorrência disto, poderão também indicar caminhos alternativos para o desenvolvimento.

A intenção aqui é revelar um equívoco do modelo que partiu de pressupostos questionáveis. Não se trata de invalidar o pressuposto de que o planejamento incorpora os meios, especialmente o orçamento – isto é válido para qualquer planejamento. A questão é mediar esta relação a partir do programa que, enquanto conceito orçamentário, reduziu a análise de políticas à contabilidade governamental. Programa, produto de ação e localizador de gasto (subtítulo) não conseguem, considerando as atuais formalidades e o modo como são construídos, mediar a relação entre plano e orçamento.

Para agravar a atual situação do planejamento, o modelo foi sendo implementado a partir do pressuposto de que os programas eram a materialização do planejamento das políticas. A partir daí, todo o modelo de gestão seguia o que estava espelhado nos programas. Ora, se existe uma relação forçada entre análise de políticas e orçamento, o instrumento utilizado para mediar esta relação tem vícios. À medida que ele passa a ser referência para incorporação da dimensão da

gestão no planejamento, está viciado todo o modelo de gestão. E dizer isto não significa defender que alguns dos princípios do modelo de gestão são inválidos. Significa que a unidade utilizada para gerenciar é irreal e, como consequência, irá viciar todo o processo. Apesar disso, o atual modelo de planejamento defende que o programa é a unidade de gestão das políticas. Se esta relação fosse verdadeira, os principais gestores públicos iriam solicitar ao planejamento as fórmulas mágicas por meio das quais transforma-se atraso em desenvolvimento.

É de se destacar, contudo, todo o esforço feito à época da implementação do modelo para que o programa assumisse contornos mais adequados de forma a se aproximar de um instrumento de gestão. A identificação dos gerentes, a incorporação das ações não orçamentárias e a tentativa de garantir multissetorialidade nos programas, todas foram tentativas que buscavam aproximar os recortes do orçamento de uma unidade de gestão. Apesar das intenções, toda a racionalidade padecia de inconsistências na origem.

Além do excessivo detalhamento que o plano passou a apresentar, o orçamento-programa, que deveria permitir ao orçamento privilegiar a função planejamento, ainda é um modelo a ser perseguido no governo federal, apesar dos esforços. Há diferenças entre as necessidades do planejamento e do orçamento referentes ao período de tempo considerado, níveis de agregação e relação com unidades organizacionais, enfoque insumo-produto, entre outras (SCHICK, 1966). Por força do estreito relacionamento entre PPA e LOA, os relatórios de avaliação do plano se constituíram praticamente em uma avaliação do orçamento anual, da mesma forma que o SIGPlan é mais adequado para acompanhar o orçamento do que o planejamento.

Importa registrar que o SIGPlan foi bem mais exaustivo do que o plano. Apesar de ter sido constituído a partir do programa, com os seus indicadores, a captação de informações foi feita a partir dos recortes da LOA. A vinculação que se estruturou no acompanhamento do que se chamou de plano considerou como menor unidade de informação os localizadores<sup>15</sup> das ações, recorte utilizado para identificar a localização física da ação. O acompanhamento dos indicadores de programa também é feito por meio do SIGPlan; porém, verificam-se problemas sérios<sup>16</sup> no tocante à qualidade e à natureza da informação deste nível de monitoramento.

O resultado de toda a construção corrobora o argumento de que há problemas estruturais, e o fato de o programa não ter sido alçado à condição idealizada talvez seja o principal exemplo dos equívocos. Prova disto é que a Secretaria de Orçamento Federal, responsável pelo orçamento-programa, negocia com os órgãos a partir das unidades orçamentárias e ações, e criou, inclusive, a figura gerencial do

---

15. Em 2010 registraram-se mais de 24 mil localizadores no SIGPlan.

16. Uma análise sobre o preenchimento das informações relativas aos indicadores dos programas em 2009 no módulo de avaliação do SIGPlan informa que 51,2% apresentavam inconsistências que inviabilizavam a avaliação.

agregador para conseguir estabelecer uma relação a partir de bases mais reais com o governo. No mesmo sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não se relaciona com os órgãos a partir dos programas, da mesma forma que a Secretaria de Gestão (Seges). Para todas estas organizações, o programa é mais um classificador do gasto, tudo que ele não poderia ser de acordo com o modelo.

Enriquece o rol de exemplos que revelam o desgaste do modelo a criação, em 2003, de estruturas de acompanhamento de políticas na Casa Civil, inclusive com recortes de políticas distintos dos formais (metas presidenciais) e instrumentalizados por sistemas de acompanhamento diversos dos estabelecidos. Ou seja, os fatos revelam que os instrumentos e os subsídios do planejamento formal, do modo que estão estruturados, são pouco úteis ao governo.

No mesmo sentido, a forma como foram criadas as agendas prioritárias do governo; a elaboração de LDO e LOA sem consulta, de fato, ao plano; a falência dos planos gerenciais e de todo o modelo de monitoramento do plano (leia-se orçamento); a tentativa de articulação de um estudo de planejamento territorial sem correspondência com os programas do PPA; e a organização do PAC a partir de segmentação distinta do PPA, entre outros elementos, são provas cabais de que a atual estrutura formal não consegue subsidiar adequadamente o governo.

Pior do que isso, além de não subsidiar, ela criou diversos entraves à execução das políticas, regras que tiveram de ser flexibilizadas ou reinterpretadas para se maximizar a implementação das prioridades de governo. Merece comentário o caso específico do tipo de relação que o planejamento estruturado nos atuais moldes estabelece com o controle. Se a relação com o orçamento se dá a partir das subcategorias do orçamento, o vínculo do plano com o controle está ancorado no operacional, no exame da legalidade absoluta etc. Enquanto o controle insiste em avaliar uma relação entre físico e financeiro dos localizadores das ações, os dilemas reais da implementação das políticas ficam mais distantes.

Diante dos fatos, conclui-se que a tentativa de integração entre planejamento, orçamento e gestão teve como resultado a limitação do planejamento ao orçamento disponível (poupança prévia) e submeteu a agenda de planejamento à de gestão operacional do orçamento plurianual (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Por isso, a atividade de planejamento formal é dotada de vasto conteúdo operacional, carente de informações capazes de subsidiarem os caminhos para o desenvolvimento das políticas e, especialmente, carente de conteúdo político.

## 5 POSSIBILIDADES PARA O PPA

Diante do exposto, é razoável argumentar que a atual estrutura e a forma de construção do PPA necessitam de revisão, a fim de que o instrumento se torne capaz de contribuir para declarar e viabilizar a ação do governo. As alterações são

importantes para a consolidação da democracia e seria uma oportunidade para requalificar o plano em termos de diagnóstico e escolhas, reposicionando o peso das dimensões do planejamento no PPA, com especial atenção para garantia do destaque ao conteúdo político, que deve ser a essência do planejamento governamental. A par disso, é fundamental associar a implementação à formulação das políticas, o que pode ser feito apropriando esta dimensão na construção das declarações e metas presentes no plano, bem como por meio da previsão de instrumentos de gestão das políticas no PPA.

Para tanto, inicialmente, é preciso superar algumas interpretações equivocadas quanto à natureza do PPA, particularmente as jurídicas. Ocorre que um exame do tratamento conferido à função planejamento na Constituição não pode se restringir à avaliação dos institutos relacionados à matéria, visto que, em 1988, houve uma ruptura constitucional que instalou outra ordem jurídica, alterando substancialmente todo o sistema político. Neste cenário, emergiram novos mandamentos que incidem sobre a interpretação das normas.

Por isso, uma interpretação sistemática dos comandos constitucionais não pode prescindir de avaliar outras orientações estruturais emanadas do planejamento governamental e presentes na CF/88, tais como os objetivos da República.

Ignorar esse arranjo sistemático da Constituição e reduzir a relação entre Constituição Federal e planejamento aos dispositivos presentes no título da tributação e do orçamento é a fonte da maioria dos equívocos de interpretação concernentes ao PPA. Além disso, três outros fatores ainda criam alguns óbices: a escassez de doutrina que associa o direito constitucional e administrativo ao planejamento e orçamento, a tradição legalista do direito administrativo brasileiro<sup>17</sup> e o perfil dos servidores<sup>18</sup> que têm se dedicado à elaboração das normas relativas aos planos e orçamento.

Especialmente quanto aos dilemas do direito administrativo, diversos estudos investigam os limites da organização atual do Estado diante dos desafios das sociedades contemporâneas e, particularmente, a conformação que o direito administrativo deve assumir para conseguir dar vazão aos direitos sociais.

---

17. Nos países de cultura latina, a aplicação do direito administrativo é alicerçada no legalismo próprio da estruturação dos seus sistemas estatais, uma visão estática do Estado e da administração pública que privilegia o estudo das estruturas organizacionais e das normas que organizam a atividade estatal. De outra parte, se o direito pretende organizar e orientar a vida social, esta é um elemento substantivo na formulação e interpretação da regra jurídica (Saravia, 2006).

18. As normas concernentes aos planos e orçamentos têm recebido forte influência do *habitus* dos analistas de planejamento e orçamento, que, a despeito das qualidades em diversas áreas do conhecimento, geralmente não são versados em hermenêutica legislativa, até porque os exames de seleção não contemplam conhecimentos básicos de filosofia do direito, sociologia jurídica, teoria geral do direito e teoria geral do processo. O corolário desta situação não poderia ser diferente de aplicações e interpretações vinculadas ao positivismo clássico, ao exame da legalidade estrita, ao foco no controle prévio etc. A associação destes perfis à tradição legalista do direito administrativo brasileiro explica, ao menos em parte, a inefetividade das normas concernentes aos planos e orçamentos.

Entre os autores que se dedicaram ao tema, destaca-se Prats i Català (2005), particularmente pela experiência na tentativa de organizar as administrações públicas na América Latina. Para ele, o direito administrativo está, equivocadamente, orientado por um paradigma antidiscricionário, fruto da racionalidade weberiana que aprimorou a ação estatal. O autor argumenta que as premissas do direito administrativo resolveram boa parte dos problemas de legitimidade do Estado liberal, mas têm sido irrelevantes ou indiferentes ao desenvolvimento do Estado social e democrático. Segundo ele, a aplicação seca das normas desconsidera o desenvolvimento da racionalidade gerencial necessária à administração atual, isso quando não é contraditória com essa racionalidade. Em outros termos, defende-se que o direito administrativo atual é, por vezes, portador de uma ideologia refratária à inovação, que assegura às administrações um tratamento privilegiado da mesma forma que obstaculiza a emergência de uma cultura gerencial e examina com desconfiança as iniciativas a favor da eficácia e da efetividade.

Se, por um lado, a escassez de produção doutrinária sobre planos e orçamentos é agravada pela quantidade irrisória de decisões sobre o assunto, por outro, a evolução do direito constitucional, por meio dos diferentes métodos de interpretação, possibilita uma releitura dos conceitos de forma a romper com os limites do positivismo jurídico. Sabiamente, o direito constitucional possui instrumentos que permitem superar fetiche da lei e o legalismo acrítico que, na prática, por vezes, constituíram-se em limites para o exercício de direitos. O conceito de efetividade da norma alia o cumprimento de sua função social à objetividade jurídica, elemento que amplia o espectro de possibilidades das normas constitucionais para muito além da legalidade estrita (BARROSO, 2004). Exemplo disso é a mutabilidade constitucional, um processo informal de mudança da Constituição que, sem alterar a sua literalidade expressa, confere ao respectivo texto novos significados, sentidos e alcances, com vistas à realização efetiva dos valores previstos de acordo com o modelo de sociedade de determinada época.

Nesses termos, o compromisso do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais por meio da utilização dos diferentes métodos de interpretação constitucional é um dos ingredientes que devem ser enfatizados quando se examina a relação entre a Constituição Federal, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

Assim, argumenta-se que, à luz da interpretação sistemática, o PPA encontra limites nos fundamentos e objetivos da República e, enquanto instrumento ordenador do planejamento federal, deve contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais. É a partir daqui que deve nascer qualquer reflexão sobre o PPA, e não dos seus requisitos formais. O que não significa que os requisitos formais devam ser abandonados, até porque não é necessário. Defende-se, tão somente, que as leituras relativas ao PPA dialoguem com a essência da Constituição Federal.

E a vontade do constituinte, reiterar-se, é de que haja um plano capaz de contribuir para viabilizar os direitos e garantias fundamentais.

Nesses termos, se o PPA é um instrumento que não contribui satisfatoriamente para o planejamento das ações do Estado, não viabiliza adequadamente a ação pública e tampouco consegue revelar as metas e estabelecer um canal com a sociedade de maneira a se poder acompanhar as ações do governo e ter informações sobre a implementação dos compromissos assumidos nas urnas, então há problemas graves na sua concepção e na aplicação dos conceitos que lhe dão forma.

Especificamente quanto à relação com o orçamento, o nível de contratualização entre ambos não pode continuar sendo o localizador da ação,<sup>19</sup> que no caso do estado do Rio de Janeiro sequer faz parte do orçamento, quanto mais do PPA. Além disso, a redução do plano a um emaranhado de comandos físico-financeiros de natureza orçamentária induziu o monitoramento e a avaliação do PPA a negociarem com unidades de informação inviáveis para revelar qualquer dimensão do plano, quanto mais as estratégicas. Por isso, a estrutura do PPA deve estar voltada para perseguir a eficácia e efetividade da ação pública, enquanto o orçamento deve priorizar a esfera da eficiência do gasto. Isto, claro, sem esquecer que deve haver uma comunicação do plano com a dinâmica de implementação das políticas, algo que consiga estabelecer uma comunicação com o funcionamento das políticas. A eficácia, portanto, deve ser a dimensão na qual plano e orçamento estabelecem um diálogo. Nestes termos, o próximo plano tem de considerar as diferenças substanciais entre planejamento e orçamento referentes ao período de tempo, níveis de agregação, relação com unidades organizacionais e enfoque insumo-produto, atentando-se para utilizar uma linguagem que permita comunicar dentro e fora do governo.

Também é imprescindível que o plano discipline a gestão orçamentária a fim de garantir a execução das principais entregas do governo. Isto significa que deve haver margens maiores de flexibilização dos recursos que contribuem para fins comuns. Em outras palavras, para garantir o “resultado”, é fundamental respeitar a dinâmica de implementação das ações. Nesse sentido, disciplinar o orçamento para perseguir o resultado implica prever mecanismos que aprimorem o gerenciamento e, conseqüentemente, ampliem a movimentação de recursos das ações que contribuam para objetivos semelhantes.

O foco na coordenação obriga os planos a estabelecerem relações com outros institutos para além do orçamento, especialmente com a gestão, o controle e os variados atores corresponsáveis pela implementação de parte significativa das políticas. Assim, o conceito de gestão deve ir além da institucionalização de

---

19. A partir do PPA 2000-2003, a forma de construção do plano passou a ser idêntica à captação da “fase qualitativa” do orçamento. Ato contínuo, a territorialidade expressa no PPA tem como origem a captação de todos os localizadores das ações do orçamento.

procedimentos e regras que privilegiem o formalismo, o controle prévio de recursos e o gerencialismo. A proposta deve ser, então, deslocar a discussão da gestão para o plano das condições objetivas e institucionais que favoreçam a execução, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala das entregas do governo. O ponto é reconhecer que os mecanismos que regulam atualmente a ação estatal, em boa medida, já constituem filtros opacos de seleção que, na maioria das vezes, distanciam as ações do governo dos que mais precisam. A inversão desta equação requer o reconhecimento do custo de não realizar políticas públicas, de modo a relacionar o resultado à presença do Estado sob condições que favoreçam a execução. Ou seja, significa que o trabalho de recuperar a capacidade do Estado para a implementação das políticas, apesar de todo o esforço que foi feito recentemente, ainda é um desafio a ser implementado.

A dimensão da gestão no PPA, portanto, deveria dialogar com a elaboração de uma arquitetura institucional capaz de construir e reforçar os canais acima referidos e não apenas com a responsabilização regida exclusivamente pela linguagem gerencial (comprometimento com metas, indicadores, plano gerencial etc.). Por isso, a lei do PPA deveria oferecer soluções no campo das condições para a ação. Particularmente, é essencial diferenciar a capacidade dos entes mais frágeis para consecução das políticas públicas, fato que implica criar novo valor para uma implementação das ações consubstanciada na dinâmica que viabilize as entregas, especialmente para os hipossuficientes. Na prática, significa que o plano deve criar subvenções, possibilitar adoção de soluções para superação de deficiências técnico-institucionais, tais como a elaboração de projetos, e flexibilizar contrapartidas e regras fiscais mediante compromissos firmados para os entes mais vulneráveis. Nesses termos, é preciso que gestão e controle trabalhem a partir do conceito de equidade.

Ainda no que se refere à gestão, a ampliação das condições para ação está diretamente relacionada ao amparo que o gestor público deve ter para a adoção de transferências mais céleres de recursos e de formas mais simples de parcerias que privilegiem a garantia do exercício dos direitos.

Nesse cenário, a missão do planejamento é tornar o PPA capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas; uma tarefa que requer, inicialmente, conhecimento aprofundado das razões do atual estágio de desenvolvimento nacional e das possibilidades e limites em cada política pública à luz do funcionamento dos governos. Em outras palavras, um novo modelo deve ser intensivo, antes de tudo, em conhecimento sobre as políticas públicas. Trata-se de reequilibrar o peso das variáveis presentes no conceito de planejamento de forma a valorizar diagnóstico e escolha, além de conceituar adequadamente a dimensão da gestão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços dos últimos anos, tais como o reconhecimento do papel indutor do Estado, a recuperação da capacidade de planejar e agir, o novo patamar das políticas sociais e a retomada dos investimentos, reforçam o argumento de que o planejamento governamental federal atingiu um novo patamar. Entretanto, esta inflexão ocorreu apesar do modelo formal vigente, que se mostrou incapaz de subsidiar o governo na identificação e acompanhamento das prioridades e implementação das ações. Dessa forma, as sugestões expostas guardam relação com este movimento a partir da observação de características que qualificaram o planejamento real.

Sugestões à parte, é preciso considerar outros óbices estruturais à efetividade do planejamento e do PPA. Nesse sentido, alguns fatores poderiam criar condições mais adequadas para a função planejamento, entre eles: o desejo e a pressão da sociedade no sentido de valorizar a ação planejada com vistas ao desenvolvimento; a orientação clara de um projeto nacional legítimo capaz de direcionar e implementar as prioridades; e estratégias, recursos e instrumentos capazes de traduzir os desejos em bem-estar. Infelizmente, estes elementos não estão todos presentes, o que limita as condições para o planejamento.

No tocante à capacidade do Estado, ressalta-se, também, a falência do sistema de planejamento formal<sup>20</sup> e os equívocos na seleção e formação<sup>21</sup> dos servidores dedicados ao planejamento, tanto o setorial quanto o central. Ressalta-se que o sistema só será eficaz se os agentes forem reconhecidos como legítimos para a função. Por isso, a discussão se vincula, necessariamente, à estruturação de um corpo que possua legitimidade e instrumentos para gerir o sistema, o que só terá melhores condições de se materializar, entre outros fatores, caso os agentes possuam conhecimentos sobre o funcionamento do governo, as políticas públicas e as razões do atual estágio de desenvolvimento do país.

Especificamente no tocante ao PPA, outro fator que dificulta a sua utilização como instrumento de gestão do Estado é a própria essência do plano. Ocorre que, naturalmente, ele deve apresentar metas e olhares mais amplos, unidades que, via de regra, escapam do espaço de implementação das políticas. Isto torna ainda mais urgente o uso, no plano, de uma linguagem que consiga aproximar este universo

---

20. Um sistema de planejamento que praticamente exclui o BNDES, a Petrobras e o Banco Central, e prefere estruturar um processo de monitoramento a partir das unidades setoriais de planejamento, em vez de priorizar organizações tais como IBGE e INEP, dificilmente terá condições mínimas de se constituir em um verdadeiro sistema de planejamento.

21. É imprescindível que as organizações públicas selecionem servidores com vocação para a função que irão desempenhar e que, uma vez recepcionados, haja um processo de formação continuada que prime pelo incremento da capacidade do Estado, situação que obriga, necessariamente, o servidor a transitar por diversas organizações. O trânsito é um poderoso instrumento de formação como também uma espécie de antídoto contra a autorreferência e o insulamento. É fundamental um movimento no âmbito dos governos de forma a neutralizar as influências negativas dos atuais processos de seleção que privilegiam o candidato que tem como objetivo principal a estabilidade funcional e financeira. Estes atrativos devem, no mínimo, ser combinados com a vocação.

do dia a dia do governo de tal forma que o plano “engate” no cotidiano da política pública, fato que o qualificaria como instrumento de gestão. Construir isto ao mesmo tempo que se deseja manter o plano em uma dimensão mais estratégica não é um desafio simples. A insistência em relacionar o PPA à dinâmica de implementação das políticas funda-se no receio de que este distanciamento naturalmente o afaste de um instrumento de gestão. Neste cenário, na melhor das hipóteses, o PPA poderia fornecer respostas em um período de tempo mais longo, e dotadas de maior conteúdo analítico, porém por vezes extemporâneo. Enquanto se espera a avaliação do PPA, os ministérios estão implementando as políticas, inovando, ampliando os canais de atendimento etc.

É por conta também da proximidade com a implementação das políticas que o planejamento setorial tem sido protagonista no planejamento governamental. Enquanto os órgãos de coordenação estão presos a apropriações ideais relativas ao planejamento, à elaboração de planos etc., o setorial está umbilicalmente relacionado à implementação, fato que influencia positivamente na formação dos que vivenciam este ambiente.

Além de tudo, é fundamental ter claro que os limites e possibilidades relativos ao desenvolvimento nacional são particularmente graves no Brasil, por conta da naturalização da desigualdade social própria dos países periféricos de modernização recente. Ocorre que o espaço público em sociedades como a brasileira foi se conformando a partir da combinação do atraso, oriundo da colonização que não criava sociedades semelhantes às metrópoles, com a modernidade, que, por sua vez, criou um espaço deteriorado regido pela voracidade do capital a partir da divisão internacional do trabalho e qualificado pelas novas relações sociais influenciadas pela globalização (em especial a financeirização do mundo). Ou seja, nosso ambiente é produto da interação entre o atraso e a modernidade,<sup>22</sup> fato que cria dificuldades adicionais para interpretar a realidade e, a partir daí, construir os arranjos e as escolhas necessárias para promover o desenvolvimento (SOUZA, 2003).

Em um cenário sombrio e complexo como esse, o desafio do planejamento é ainda maior. Por isso, é pertinente a tentativa de qualificar as leituras sobre os conceitos e instrumentos, especialmente a dimensão do diagnóstico, e a ênfase tanto na essência política do planejamento, que dialoga necessariamente com a ideologia, quanto na relação fundamental que deve haver entre as cartas de intenções (planos) e o universo da implementação das políticas públicas.

---

22. Por isso Souza (2003) defende que é importante uma mudança na leitura sobre os fatores que condicionam as razões da subcidadania no Brasil. Segundo ele, “a atual ausência crônica de perspectivas de futuro em países periféricos como o Brasil tem a ver com a obsolescência de antigos projetos políticos que se baseavam nas análises tradicionais”. E continua o argumento afirmando que “a tendência de se crer no poder fetichista do crescimento econômico, de se estabelecer clivagens regionais entre partes modernas e tradicionais dentro do país ou ainda as cruzadas populistas contra a corrupção se legitimam a partir desse mesmo caldo de ideias e servem como máscara ideológica contra a articulação teórica e política dos conflitos específicos de classe na periferia”.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Meditações pascalianas**. São Paulo: Bertrand, 2007.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011.
- ICHIKAWA, E. Y. Considerações críticas sobre planejamento estratégico. **Revista Produto & Produção**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1998.
- LINDBLOM, C. E. *Muddling through* 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.
- SANTOS, E. A. V. **O planejamento governamental em temas**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 15. Santo Domingo: CLAD, 2010.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- SCHICK, A. The road to PPB. **Public Administration Review**, Washington, v. 26, n. 4, 1966. (Segundo Manual de Textos do CIPAD, “O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária”)
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Brasiliense; UNICEF, 1982.
- ZIZEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

- ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Porto: Presença, 1974.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. Nacionalismo e desenvolvimento. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 77, 2007.
- BOURDIEU, P. **Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, 1998.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DWORKIN, R. **Direito, filosofia e interpretação**. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo, 1997.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726)
- GOUVEA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 2004.
- SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4. 1993.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40. 2006.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública e formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- WACQUANT, L. (Org.). **O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2 v., 2000.
- WOLKMER, A. C. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2009.