

# PLANO ESTRATÉGICO OU ORÇAMENTO PLURIANUAL? A ARTICULAÇÃO ENTRE O PPA E O PLANEJAMENTO SETORIAL NO GOVERNO FEDERAL

Flavio Patricio Doro

## RESUMO

Mediante a análise da evolução estrutural do Plano Plurianual (PPA) do governo federal e de sua articulação com os planos estratégicos dos ministérios e com outros planos setoriais, o objetivo deste trabalho é contribuir para o debate da questão de se o PPA constitui de fato a expressão do planejamento estratégico do governo. A partir do exame de documentos oficiais do governo federal e de relatórios de gestão de quinze ministérios, constata-se de início que, a despeito de ter sofrido sucessivas mudanças com o objetivo de torná-lo mais estratégico, o plano conserva até hoje seu caráter orçamentário em virtude dos conceitos que orientam a elaboração de sua dimensão tático-operacional. Verifica-se, na sequência, que as diretrizes estratégicas do PPA influenciam a elaboração dos planos setoriais em uma reduzida parcela de casos apenas; mais frequente é a situação inversa, em que são os planos setoriais a prover elementos para o PPA. Conclui-se, daí, que o PPA possui pouco poder para orientar estrategicamente tanto o orçamento como as ações dos ministérios. As hipóteses para explicar essa situação, levantadas com o auxílio da literatura, apontam para fatores de ordem estrutural: tamanho da máquina pública, perfil do sistema partidário, presença do elemento legal-institucional e características diferenciadas do planejamento de determinados setores. Tais fatores, por sua vez, estão relacionados a algumas das principais tensões que cercam o planejamento governamental e a administração pública em geral: política *versus* administração, autonomia setorial *versus* alinhamento político e estratégia *versus* orçamento. Depreende-se, daí, que o caminho para tornar o PPA efetivamente estratégico não se resume a mudanças de arquitetura, mas passa pela compreensão e pelo enfrentamento desses grandes desafios.

**Palavras-chaves:** Plano Plurianual. Planejamento Estratégico. Orçamento Público.

:

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
1.1 Metodologia .....	4
<b>2. EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DO PLANO PLURIANUAL</b> .....	<b>6</b>
2.1 Os termos do debate em torno do PPA .....	6
2.2 Histórico dos formatos do PPA .....	10
<b>3. ARTICULAÇÃO ENTRE PPA E PLANOS SETORIAIS</b> .....	<b>18</b>
<b>4. ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>29</b>
4.1 Estrutura do PPA e alinhamento interno .....	29
4.2 Interligação com planos setoriais. Efeitos sobre o alinhamento interno e externo.....	30
4.3 Hipóteses explicativas .....	32
<b>5. O PPA ENTRE A POLÍTICA E A ADMINISTRAÇÃO</b> .....	<b>38</b>
5.1 Política e administração .....	39
5.2 Coordenação intersetorial .....	41
5.3 Estratégia e orçamento .....	44
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca das leis orçamentárias. A vigência do PPA federal começa e termina com um ano de atraso em relação ao mandato presidencial. O texto constitucional lhe atribui a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Não se atribui explicitamente ao PPA, portanto, o papel de plano estratégico; na medida em que lhe cabe traduzir as prioridades do governo em alocações orçamentárias de investimentos, porém, ele se torna um elemento de ligação entre estratégia e orçamento – mais precisamente, um direcionador estratégico do orçamento.

Com o PPA pretende-se, pois, assegurar a viabilidade orçamentária dos investimentos programados e, ao mesmo tempo, priorizar os investimentos de acordo com os grandes objetivos do governo (ARANTES PAULO, 2010).

Até que ponto o PPA constitui de fato a expressão do planejamento estratégico do governo federal? Diversos autores já se debruçaram sobre esta questão. O caminho de investigação que adotamos aqui consiste no exame da forma de construção do PPA e da relação deste com os diversos planos setoriais existentes (saúde, educação, defesa, etc.) e com os planos estratégicos dos ministérios. Por conseguinte, ao examinar o papel que o PPA exerce no processo do planejamento estratégico setorial, ou vice-versa, este trabalho pretende trazer novos elementos para o debate.

A monografia está dividida em quatro seções além desta introdução. A primeira delas será dedicada à evolução histórica do PPA e ao debate envolvendo sua finalidade e estrutura. Esta seção, por sua vez, é composta por duas subseções.

A primeira caracteriza brevemente duas grandes correntes de pensamento no âmbito da gestão pública brasileira, a gerencial e a societal, e a controvérsia resultante em torno da natureza, finalidade e utilidade do PPA, ou seja, daquilo que ele é e daquilo que deveria ser. A segunda faz uma recapitulação da evolução histórica do Plano desde sua instituição até os nossos dias, abordando as principais alterações metodológicas e estruturais introduzidas no período e sua respectiva motivação.

A segunda seção constitui o ponto central do estudo: a visão de como se dá, na prática, o relacionamento entre o PPA e o planejamento setorial, com base no exame dos relatórios de gestão de diversos ministérios.

A terceira seção é dedicada à interpretação dos resultados encontrados, extraindo-se suas implicações para a efetividade do PPA como orientador das ações

ministeriais e do orçamento de investimento. Em seguida, são levantadas algumas hipóteses explicativas para a situação encontrada.

A última seção, por fim, situa os achados da seção precedente no contexto de alguns importantes desafios da administração pública: as tensões entre política e administração, entre alinhamento político e autonomia setorial e entre planejamento estratégico e orçamentário.

## **1.1 Metodologia**

A metodologia adotada no presente trabalho é a análise documental. Foram estudadas as sucessivas edições dos Planos Plurianuais do governo federal de 1996-1999 até 2016-2019, assim como os Relatórios de Gestão para a prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas da União (TCU), relativa ao exercício 2015, de quinze ministérios. Em cada Relatório de Gestão foi examinada a seção dedicada ao planejamento do ministério, e em particular, a subseção correspondente à relação com as competências institucionais e outros planos. A escolha dos ministérios seguiu, principalmente, os critérios de participação no orçamento e de quantidade de servidores alocados. Os ministérios selecionados (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Justiça; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Saúde; Trabalho e Emprego e Transportes) são responsáveis, em conjunto, por 95% do orçamento e 95% do quadro de servidores (dados relativos a 2015, extraídos, respectivamente, da Lei Orçamentária Anual e do Portal da Transparência do Governo Federal). Também houve a preocupação de assegurar que as grandes áreas do governo (social, infraestrutura e desenvolvimento e serviços de Estado) estivessem todas adequadamente representadas.

No final de 2015 os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social foram fundidos em uma só pasta, e o Relatório de Gestão do exercício 2015 do novo ministério, elaborado no início do ano seguinte, trouxe, exclusivamente, informações referentes ao antigo Ministério da Previdência Social. Por essa razão, as informações relativas ao Ministério do Trabalho e Emprego foram obtidas no respectivo Relatório de Gestão do exercício 2014.

## **2. EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DO PLANO PLURIANUAL**

## 2.1 Os termos do debate em torno do PPA

O debate em torno da estrutura e função do PPA tem sido travado entre as duas correntes de pensamento dominantes no âmbito da gestão pública brasileira desde a redemocratização. A primeira delas, a administração pública gerencial, também chamada de administração por resultados, é fortemente influenciada pela prática administrativa da iniciativa privada. Surgiu no contexto histórico internacional da crise fiscal do Estado e ganhou impulso com a globalização – movimentos, ambos, que exerceram pressão pela redução do gasto público. Esse contexto forçou os governos a encontrar formas de fazer mais com menos, ou seja, a ganhar eficiência. Os governos conservadores de Thatcher e Reagan foram os primeiros a empreender reformas com essa finalidade, ainda nos anos de 1980, porém foi na década seguinte que um número maior de países, dentre eles o Brasil, se empenhou em uma agenda de reformas, incluindo medidas como o fortalecimento das carreiras de Estado, a prestação de serviço público por entes não estatais, mediante parcerias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a introdução do paradigma da gestão por resultados (ABRUCIO, 2007). No que diz respeito a este último, ingressaram na ordem do dia medidas como fixação de metas, mensuração de desempenho, transparência, prestação de contas, foco na prestação de serviços ao cidadão e remuneração dos funcionários públicos por desempenho (PACHECO, 2010).

A segunda geração desta vertente manteve essa orientação básica pela eficiência, porém inseriu linhas de ação voltadas à promoção do crescimento econômico, tais como a adoção de novas ferramentas de gestão, a atuação em parceria com o mercado e o terceiro setor e a implementação de programas de desenvolvimento.

No campo oposto ao da corrente gerencial há a vertente que Paes de Paula (2010) denomina administração pública societal. Esta tendência reúne propostas alternativas à administração gerencial que, muito embora não cheguem a formar uma unidade estabelecida, possuem aspectos em comum, dentre os quais destacamos um acentuado viés político e uma certa resistência à adoção de práticas gerenciais do mundo empresarial na administração pública. Além disso enfatiza, em contraste com a vertente gerencial, a compreensão profunda dos problemas de Estado e o papel das escolhas políticas dos líderes máximos (GARCIA, 2015a), e preconiza a atuação dos cidadãos como participantes na gestão (PAES DE PAULA, 2010) ao invés de simples usuários de serviços e controladores do Estado.

Paes de Paula (2010) identifica as seguintes dimensões essenciais da gestão pública democrática: a econômico-financeira, a institucional-administrativa e a sociopolítica. Segundo a autora, a administração pública gerencial dá maior ênfase e possui propostas claras para as duas primeiras – mais especificamente, quanto à organização do aparelho estatal e dos métodos de gestão. Já a corrente societal dá prioridade à dimensão sociopolítica; seu ponto forte está na abertura à participação social na formulação das políticas e à atenção dedicada ao atendimento do interesse nacional e às necessidades dos cidadãos em seu projeto de desenvolvimento. O Quadro 1, a seguir, resume os traços principais das abordagens gerencial (em suas duas gerações) e societal.

**Quadro 1** – Características básicas das correntes gerencial e societal

	Administração pública gerencial		Corrente societal
	Primeira geração	Segunda geração	
<b>Dimensão</b>	Econômico-financeira	Administrativo-institucional	Sociopolítica
<b>Orientação</b>	Eficiência	Eficácia	Efetividade
<b>Criação de valor para</b>	Contribuinte	Usuário	Cidadão
<b>Maior fonte de inspiração</b>	Gestão empresarial	Gestão empresarial	Movimentos sociais
<b>Objetivos principais</b>	- Ajuste fiscal - Racionalização do aparelho estatal	- Promoção do desenvolvimento - Manutenção do equilíbrio fiscal	- Promoção do desenvolvimento - Participação social

Fonte: adaptado de Coelho (2012) e Paes de Paula (2010)

No mesmo texto, Paes de Paula refuta a ideia de complementaridade entre as duas vertentes, sob o argumento de que tiveram origem em projetos políticos opostos – o que, de certa forma, é corroborado pelo predomínio da vertente gerencial na gestão de Fernando Henrique Cardoso e o fortalecimento da corrente societal nos governos do PT.

Ainda de acordo com a autora, e também com Lustosa da Costa (2010), a vertente societal não conseguiu formular alternativas à altura, viáveis e consistentes, à agenda de reformas da administração pública gerencial. Essa é uma possível explicação para o fato de que, a despeito do crescimento de sua influência nos

governos Lula e Dilma, a corrente societal não tenha chegado a suplantar a gerencial. Ambas passaram a coexistir, o que se refletiu na própria construção das edições mais recentes do PPA.

Quais os efeitos dessas diferentes visões de gestão pública sobre a concepção daquilo que o PPA deve ser? Dentre as diferenças de entendimento ou de ênfase em relação a como o plano deve ser elaborado, destacamos:

#### *1. Peso do papel estratégico do plano.*

Em seus primórdios a corrente gerencial deu prioridade ao equilíbrio fiscal – o que, em termos de PPA, significou assegurar a alocação dos investimentos programados em nível compatível com o das receitas projetadas. Houve, é certo, a seleção dos investimentos de acordo com as prioridades do governo; mas a decisão era eminentemente técnica, visando a obter o máximo retorno pelo capital investido. A segunda geração da corrente gerencial passou a se preocupar mais com a definição formal de uma estratégia (MARINI; MARTINS, 2004). No entanto, foi a corrente societal que atribuiu ao PPA uma função estratégica de maior relevância e buscou dar-lhe um conteúdo mais político. Menos orçamento e mais estratégia; menos técnica e mais política – eis uma frase que resume a visão desta corrente.

#### *2. Elaboração da estratégia.*

A corrente gerencial adota a prática da iniciativa privada: projetar cenários, definir uma visão de futuro, estabelecer grandes objetivos estratégicos para alcançar essa visão e, por fim, definir os projetos estratégicos para realizar os objetivos. A corrente societal critica esse modelo por considerá-lo unilateral, incapaz de dar conta da imprevisibilidade inerente ao universo da gestão pública com seus diversos atores; defende, em lugar disso, que se efetue um diagnóstico aprofundado dos grandes problemas, em toda sua

complexidade, a fim de que suas verdadeiras causas sejam identificadas e enfrentadas e a partir disso sejam elaborados os programas (GARCIA 2015a).

### 3. *Participação.*

Esta diferença não deixa de ser uma consequência da anterior. A corrente societal defende decididamente a participação da sociedade na elaboração do plano. A corrente gerencial não se opõe a tal participação, mas não a vê como condição essencial.

### 4. *Abrangência do conjunto de programas.*

Uma vez que a corrente gerencial privilegia a prestação de contas e o equilíbrio fiscal, há a necessidade de vincular cada investimento previsto a um programa que possa ser gerenciado e monitorado. A corrente societal argumenta que essa prática retira o caráter estratégico do plano e defende que somente um número limitado de programas faça parte do PPA, o que o tornaria capaz de efetivamente comunicar a estratégia do governo. A alocação dos demais gastos seria registrada em outros instrumentos.

Esta breve exposição das diferenças de concepção entre as duas correntes põe em evidência a questão central em torno da qual gira o debate: a viabilidade do uso do PPA como instrumento de orientação estratégica.

## **2.2 Histórico dos formatos do PPA**

### **2.3**

Nesta subseção abordaremos em algum grau de detalhe a evolução dos formatos do PPA federal. A primeira edição (1991-1995), de acordo com Garcia (2015a), foi elaborada somente para cumprir as disposições constitucionais, sem sistema de acompanhamento e sem utilização prática para orientar as ações do governo. Por essa razão não será examinada aqui. No conjunto das seis edições subsequentes, de 1996-1999 até 2016-2019, encontramos três formatos básicos, os

quais são retratados a seguir.

### *Estruturação temática (1996-1999)*

A edição 1996-1999, cujo formato básico é retratado na Figura 1, é a primeira elaborada de forma consistente, com objetivos, indicadores, metas e sistema de acompanhamento. É estruturada por áreas temáticas (saúde, educação, defesa, etc.), cada qual com seus objetivos e metas.

**Figura 1** – Estrutura do PPA 1996



Fonte: elaboração própria a partir do texto e das tabelas do PPA instituído pela Lei 9.276/1996

Este PPA estabelece, no nível mais elevado, três estratégias: construção do Estado moderno e eficiente; redução de desequilíbrios espaciais e sociais, e modernização produtiva. Cada estratégia tem associadas a si aproximadamente quinze diretrizes. Assim, dentro da estratégia de modernização do Estado encontramos a diretriz de modernização dos sistemas de previdência social; já na estratégia de redução de desequilíbrios constam diretrizes de fortalecimento da infraestrutura de regiões menos desenvolvidas e de redução da mortalidade infantil. A exposição das estratégias e diretrizes, realizada com o auxílio de breves textos explicativos, pode ser considerada um embrião da chamada *dimensão estratégica* do PPA, presente nas edições de 2004 em diante.

No nível tático o PPA elenca vinte e cinco áreas temáticas, cuja definição segue

um critério funcional: agricultura, turismo, ciência e tecnologia, saúde, habitação, etc. Cada área temática possui diversos objetivos, com metas quantitativas distribuídas por região geográfica. Por exemplo, um dos objetivos na área educacional é “melhorar a qualidade do atendimento a crianças da pré-escola

(0 a 6 anos)”, cuja meta é atender a cinco milhões de crianças, sendo 10% na região Norte, 69% no Nordeste, 1% no Centro-Oeste, 16% no Sudeste e 4% no Sul.

Os objetivos não referenciam nem as estratégias nem as diretrizes; assemelham-se mais a projetos que compõem a agenda de determinado ministério ou área funcional.

### *Estruturação por programas (2000-2011)*

A partir de 2000, o PPA passa a adotar o programa como unidade de gestão. O ponto de partida da elaboração do plano passa a ser o diagnóstico de problemas ou a identificação de oportunidades. Os programas que visam ao seu enfrentamento ou aproveitamento são elaborados na sequência. O formato traz benefícios tanto do ponto de vista orçamentário quanto do gerencial. No aspecto orçamentário, porque o modelo requer que cada gasto esteja vinculado a um programa com uma finalidade bem definida. Para a gestão, porque os programas possuem gerentes responsáveis pela execução e prestação de contas, o que facilita o monitoramento e o controle; e, ainda, porque a gestão por programas permite a transversalidade – ou seja, viabiliza o enfrentamento de problemas cuja resolução requer o concurso de várias áreas funcionais.

Na edição 2004-2007 é introduzida a dimensão estratégica do PPA, que vem se somar ao conteúdo anteriormente existente, agora chamado dimensão tático-operacional.

A Figura 2 apresenta a estrutura básica das edições 2000-2003, 2004- 2007 e 2008-2011. Sua característica distintiva é a presença da categoria “programa”. Os retângulos superiores mais escuros representam a dimensão estratégica do plano (existente a partir de 2004), enquanto que os quadriláteros mais claros na parte central-inferior retratam a dimensão tático-operacional.

A dimensão estratégica compreende as grandes diretrizes do governo, enquanto que a tático-operacional tem a função de traduzir essas diretrizes em um plano de ação, desdobrado em programas e em ações orçamentárias anuais. Nesta

configuração, portanto, é a dimensão tático-operacional do PPA que realiza a conexão entre a dimensão estratégica e o orçamento.

**Figura 2** – Estrutura do PPA, edições 2000 (sem a parte superior), 2004 e 2008



Fonte: elaboração própria a partir do texto e das tabelas dos PPA instituídos pelas Leis 9.989/2000 e 10.933/2004 e dos anexos do PPA 2008-2011 em Brasil (2007).

Os programas são identificados por uma denominação sintética, como “Calha Norte” ou “corredor Araguaia-Tocantins”. Dentre seus atributos destacamos o montante de recursos que lhes é destinado e os indicadores de impacto, cada qual com a respectiva meta. Assim, os indicadores do programa “energia nos eixos do Centro-Oeste” dizem respeito à taxa de atendimento domiciliar e ao consumo de energia.

Cada programa tem, associadas a si, diversas ações (ex.: “Implantação de unidades militares na Calha Norte”) com seus respectivos produtos (ex.: unidades

implantadas) e metas regionalizadas. Nos programas de cunho transversal as ações são atribuídas a unidades administrativas diversas sob a coordenação da unidade responsável pelo programa em si.

As ações estão previstas tanto no PPA como no orçamento; constituem, portanto, uma zona de sobreposição entre os dois documentos.

Distinguem-se duas espécies de programas: os finalísticos (ou temáticos, conforme a nomenclatura adotada em cada edição do PPA) e os de gestão (ou de apoio, ou de serviço). Os primeiros, mais numerosos e de maior importância, destinam-se à entrega dos resultados desejados ou esperados pela sociedade; os últimos visam à manutenção e ao aprimoramento do próprio aparelho estatal. A descrição dos atributos de programas e ações que realizamos há pouco se aplica perfeitamente aos programas finalísticos. Nos de gestão, nem a denominação do programa nem os indicadores de impacto expressam conquistas desejadas pela sociedade, mas apenas o cumprimento de funções institucionais.

### *Estruturação por políticas públicas*

Em 2012 é introduzida uma mudança no conceito de programa, que se torna mais abrangente e passa a ter por escopo uma política pública de forma geral e não o enfrentamento de um problema específico. A Figura 3 apresenta a estrutura básica das duas últimas edições do PPA: 2012-2015 e 2016-2019.

**Figura 3** – Estrutura do PPA, edições 2012 e 2016



Fonte: elaboração própria a partir dos documentos e tabelas dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 em Brasil (2011b, 2015a)

Na comparação da Figura 3 com a Figura 2, constata-se a manutenção do programa como unidade de gestão e da divisão entre programas finalísticos e de gestão. No entanto, há uma mudança de conceito por trás da aparente continuidade. Na nova estrutura o nível de agregação é maior: há menos programas, porém mais abrangentes. Assim, por exemplo, o PPA 2008-2011 possui quatro programas relacionados à política de combustíveis, listados no Quadro 2.

**Quadro 2** – Programas do PPA 2008-2011 voltados à política de combustíveis

<b>C</b> <b>ódigo</b>	<b>Programa</b>
0 271	Qualidade dos Serviços de Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis
0 283	Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Biocombustíveis
0 288	Refino de Petróleo
0 290	Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis

Fonte: Anexo I do PPA 2008-2011 (Brasil, 2007)

No PPA 2012-2015 tudo isso está reunido no programa 2022 Combustíveis.

Mais amplos, os programas têm agora muitos indicadores, que mostram a situação (ex.: consumo anual de óleo diesel = 49 milhões de m<sup>3</sup> em 2010) mas sem metas definidas para o quadriênio. Abaixo dos programas estão os objetivos (ex.: 0185 - Ampliar a produção sustentável de biocombustíveis contribuindo para a adequada participação na matriz energética; 0187 - Ampliar e qualificar a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel; etc.), que constituem a agenda da implementação da política pública para o período. Os objetivos são desdobrados em metas, que são os resultados a alcançar (ex.: atender à estimativa de produção nacional de biocombustíveis indicada pelo Plano Decenal de Expansão de Energia vigente), e em iniciativas, que são agregações de ações orçamentárias (ex.: 00L5 - Implantação e ampliação da capacidade de unidades produtoras de biodiesel, etanol e unidades esmagadoras). Estas últimas deixam de figurar no PPA e permanecem somente no orçamento, eliminando-se assim a sobreposição verificada nas edições anteriores.

Nesta estrutura do PPA desaparece o detalhamento dos programas de gestão. Não há objetivos, metas nem iniciativas, mas apenas uma previsão genérica de recursos.

### *Resumo e sentido das principais mudanças do PPA desde 1996*

Recapitulamos aqui as principais mudanças sofridas pelo PPA desde

1996:

a) A adoção do programa como unidade de gestão na edição 2000-2003, superando a organização funcional anteriormente existente.

b) A introdução da dimensão estratégica no PPA 2004-2007 e seu aprimoramento nas edições subsequentes. A dimensão estratégica foi ganhando corpo com o tempo: cinquenta páginas em 2004, acima de cem em 2008, mais de

duzentas em 2012 e em 2016. O amplo espaço é utilizado para apresentar a leitura que o governo faz da realidade do país e suas prioridades para as políticas públicas.

c) A adoção de um desenho menos analítico para a dimensão tático-operacional a partir de 2012-2015.

As três mudanças vão na direção de diferenciar o PPA do orçamento e aproximá-lo de uma peça estratégica e demonstram, portanto, uma crescente preocupação em torná-lo efetivamente um orientador das ações estratégicas do governo. A tendência reflete a evolução das duas correntes de pensamento a que nos referimos anteriormente: a substituição da primeira pela segunda geração da corrente gerencial e o ganho de influência da corrente societal a partir de 2003.

Um aspecto estrutural importante, no entanto, não acompanhou esse movimento: o detalhamento da totalidade dos investimentos nas áreas finalísticas do governo na dimensão tático-operacional, que permaneceu inalterado. A visão orçamentária do PPA estabelecida na vigência da primeira geração da administração pública gerencial foi, portanto, mantida até os dias de hoje.

Como resultado disto, a atual estrutura do PPA de certa forma materializa a coexistência das duas grandes correntes a que nos referimos na subseção anterior: uma dimensão estratégica de cunho sociopolítico aliada a uma dimensão tático-operacional construída sobre premissas de caráter econômico-financeiro.

### **3. ARTICULAÇÃO ENTRE PPA E PLANOS SETORIAIS**

Esta seção visa a fornecer subsídios para o exame crítico da premissa de que o PPA constitui o orientador estratégico das ações do governo, o “instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais” (BRASIL, 2011, p. 113). É com o objetivo de compreender melhor o efetivo papel do PPA na orientação das ações de governo que será investigado, mediante o exame dos Relatórios de Gestão para o TCU dos quinze ministérios selecionados, como, na prática, o PPA interage com a elaboração do planejamento setorial.

A estrutura dos Relatórios de Gestão é definida por atos normativos do TCU e, portanto, bastante uniforme. O exame se concentrou na seção dedicada à descrição do planejamento estratégico da unidade. Ali foram verificados, essencialmente, os seguintes quesitos: a existência de um plano ou um mapa estratégico do ministério; a

correspondência desse plano estratégico com diretrizes, programas ou objetivos do PPA; referências diretas ao PPA e a outros planos setoriais, quando existentes, e, especialmente, a descrição da influência recíproca entre todos esses planos.

Como regra geral, a unidade escolhida para a análise do Relatório de Gestão foi a Secretaria Executiva, normalmente o órgão responsável por reportar o planejamento global do ministério. Em certas situações, porém, em especial quando não havia um plano estratégico único, foram examinados relatórios de outros órgãos da estrutura ministerial.

Ao final, não encontramos dois ministérios com configurações exatamente iguais. Para possibilitar a análise posterior, os dados levantados foram organizados de acordo com as respostas, aplicáveis a cada caso particular, às seguintes perguntas: 1. Qual é o plano ou documento que dá a orientação estratégica do ministério; e 2. Qual é o papel que o PPA exerce no processo. A partir disso foram identificados cinco padrões (Quadro 3):

**Quadro 3 – Padrões de articulação entre o PPA e planejamento setorial**

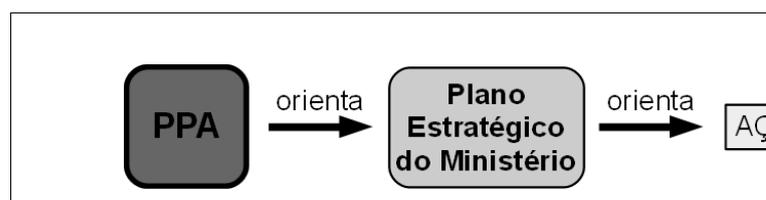
<b>Descrição do padrão</b>	<b>Ministérios que se enquadram no padrão</b>
1. PPA como orientador estratégico	Planejamento, Orçamento e Gestão Previdência Social Transportes
2. Plano setorial de alcance nacional como orientador estratégico e como ponto de partida para a elaboração do PPA.	Educação Saúde Ciência, Tecnologia e Inovação
3. Planos setoriais de alcance nacional como orientadores estratégicos e PPA como consolidador.	Defesa Desenvolvimento Social e Combate à Fome Minas e Energia
4. Plano elaborado pelo próprio ministério como orientador estratégico e como ponto de partida para a elaboração do PPA.	Justiça Trabalho e Emprego Fazenda Agricultura, Pecuária e Abastecimento
5. Plano elaborado pelo próprio ministério como orientador estratégico e PPA como orientador operacional.	Cidades Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Fonte: elaboração própria.

Na sequência, cada um desses padrões será examinado em sua constituição, origem e implicações.

### 1. *PPA como orientador estratégico*

**Figura 4** – Representação do PPA como orientador estratégico



Fonte: elaboração própria.

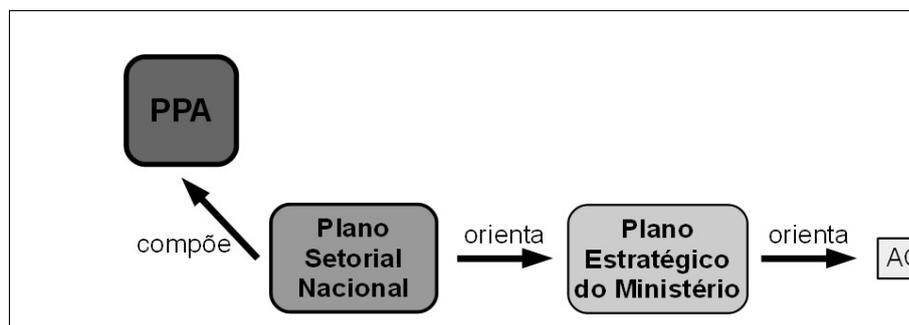
Nesta configuração, bastante simples, o Plano Plurianual é adotado como ponto de partida para a elaboração do planejamento estratégico ou do plano de ação do ministério. Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social enquadram-se no padrão em sua forma pura. Um terceiro ministério, o dos Transportes, adota o PPA como guia em conjunto com o Plano Nacional de Logística e Transportes, um complexo estudo que visa a orientar as decisões de investimento no setor, e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes três ministérios são, portanto, os únicos dentre os pesquisados que colocam o PPA no vértice superior de seu processo de planejamento.

O caso mais típico é o do Ministério da Previdência Social, cujo Relatório de Gestão informa:

O Plano Plurianual (PPA 2012 - 2015) do Governo Federal, no que se refere às políticas previdenciárias, está integralmente reproduzido no Plano Estratégico da Previdência Social 2012 - 2015, que preservou exatamente a sua mesma orientação estratégica. Os três objetivos estratégicos que compõem o Programa Previdência Social, do Plano Plurianual, são os objetivos da Perspectiva de Resultados do Mapa Estratégico da Previdência Social. (BRASIL, 2016j, p. 42)

### 2. *Plano setorial de alcance nacional como orientador estratégico e como ponto de partida para a elaboração do PPA*

**Figura 5** – Representação do plano setorial como orientador estratégico e ponto de partida para a elaboração do PPA



Fonte: elaboração própria.

Este padrão, no qual se encaixam os ministérios da Educação e da Saúde e, de forma um pouco diferente, o da Ciência, Tecnologia e Inovação, também é relativamente simples. O papel preponderante cabe a planos setoriais que transcendem a atuação do ministério.

O Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Saúde orientam a atuação dos sistemas de educação e de saúde em todas as esferas da Federação e, naturalmente, a dos próprios ministérios. Assim, tanto o planejamento estratégico dos ministérios como a formatação dos programas e objetivos do PPA nas áreas de educação e saúde são elaborados a partir desses planos nacionais. Desta forma se obtém alinhamento entre plano setorial, PPA e plano do ministério, conforme demonstram as seguintes passagens do Plano Nacional de Saúde (PNS) e do Relatório de Gestão do Ministério da Saúde:

No processo de construção deste PNS, ocorreu a compatibilização com o Plano Plurianual (PPA) – instrumento de governo que estabelece, a partir de programas e iniciativas, os recursos financeiros setoriais para o período de quatro anos, na perspectiva de integração entre planejamento e orçamento federal. A construção da proposta do PNS, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, contribuiu para o planejamento do Ministério da Saúde e contemplou ampla discussão técnica e política sobre suas prioridades e desafios. (BRASIL, 2011a, p. 8)

A vinculação do Plano Estratégico do MS com o PNS e o PPA foi operacionalizada por meio do Alinhamento Estratégico do MS. Essa iniciativa teve como finalidade a compatibilização dos 16 objetivos estratégicos do PE com o Objetivo do PNS, cujos resultados são obtidos por meio de 16 diretrizes. Esses instrumentos, por sua vez, foram compatibilizados com o PPA por meio do alinhamento de 01 Programa Temático, 17 Objetivos, 189 metas, 114

iniciativas e 28 indicadores. (BRASIL, 2016e, p.20)

O parágrafo 4º do artigo 165 da Constituição Federal prevê que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. É o caso do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, previsto no artigo 214.

Não é simples aplicar essa disposição constitucional de forma estrita. Em primeiro lugar, porque um plano setorial aplicável às três esferas (União, Estados e Municípios) dificilmente pode ser elaborado de acordo com as determinações do PPA de apenas uma esfera, a federal; para que o plano se sustente, a discussão deve necessariamente incluir todos os principais envolvidos. Em segundo lugar, porque a duração do plano ultrapassa o de vigência do PPA, o que o torna, inevitavelmente, pré-existente a uma ou mais edições deste. E, por outro lado, se o plano fosse revisto a cada edição do PPA para se adequar a ele, deixaria, praticamente, de ser decenal.

É ilustrativa a seguinte passagem a respeito do papel exercido por cada um dos planos retratados na Figura 5, no contexto do Ministério da Saúde:

Quando se trata de interfaces com o controle externo, Congresso Nacional ou com a Presidência da República, o plano considerado é o Plano Plurianual. Quando os atores envolvidos são as instâncias representativas e participativas do SUS, como os Conselhos de Saúde e as Comissões Bi e Tripartite, o Plano Nacional de Saúde tem protagonismo. Quando se trata de mobilizar a estrutura interna do ministério, o documento de referência é o Plano Estratégico. (ARANTES PAULO, 2015, p. 16)

Conclui-se, daí, que nesta configuração o papel do PPA é preeminente nas relações institucionais do ministério e na prestação de contas, mas não é considerado na prática cotidiana do setor – nem indiretamente, pois não é dele que se origina o planejamento.

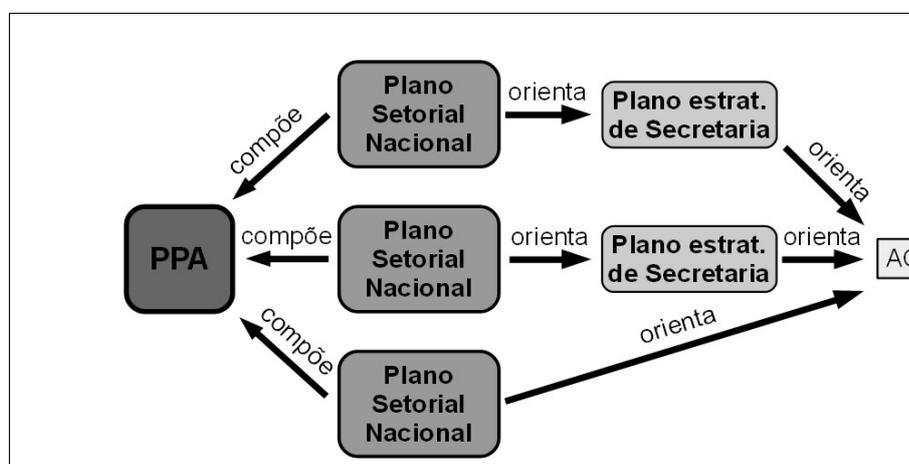
A atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação também é orientada por um plano setorial. Tal plano, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), ultrapassa a estrutura do ministério em virtude do caráter transversal da atividade, que dialoga com outras políticas, como a industrial, agropecuária e de saúde (BRASIL, 2012). Sua formulação envolveu atores de outros órgãos públicos, da academia e do setor empresarial. O ministério não possui um plano estratégico global, mas algumas secretarias o possuem. O relatório de gestão da Secretaria de Política de

Informática (Sepin), por exemplo, informa:

Os Objetivos Estratégicos propostos no Planejamento Estratégico da SEPIN estão em conformidade com a Estratégica Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015, que elegeu, dentre outros, alguns programas prioritários para impulsionar a economia brasileira [...] e define, ainda, estratégias de consecução, metas e estimativas de financiamento para atingimento das metas. (BRASIL, 2016b, p. 28)

### 3. Planos setoriais como orientadores estratégicos e PPA como consolidador

**Figura 6** – Representação dos planos setoriais como orientadores estratégicos e do PPA como consolidador



Fonte: elaboração própria.

Este padrão constitui uma variação do anterior. Compreende três ministérios: Defesa; Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Minas e Energia. As diferenças em relação ao padrão anterior são duas. A primeira é a de que os ministérios não possuem um plano estratégico consolidado, ainda que a maioria possua parte das subunidades (secretarias ou comandos) com planejamento estratégico próprio, elaborado sob as diretrizes de um plano setorial. Eis um exemplo, extraído do Relatório de Gestão do Estado-Maior da Aeronáutica, subordinado ao ministério da Defesa:

Tal situação ensejou a elaboração do Planejamento Estratégico Militar, no nível das Forças Armadas, pelo Ministério da Defesa, que tem por finalidade construir uma capacidade militar de excelência, a fim de compor o esforço principal da Defesa Nacional. Este planejamento estratégico, condicionado pela Política Militar de Defesa e pela Estratégia Nacional de Defesa, é realizado separadamente pelas três Forças Singulares, formalizando-se em políticas,

estratégias e planos estratégicos decorrentes, cujos cumprimentos resultam em configurações de forças militares prontas para o emprego. (BRASIL, 2016c, p. 63)

A segunda diferença está na presença de diversas áreas de atuação (no Ministério de Minas e Energia, por exemplo, petróleo, energia elétrica e mineração) e, conseqüentemente, de vários planos setoriais. Estes são, em geral, de longa duração, e na maioria das vezes constituem o ponto de partida para a elaboração dos programas e objetivos do PPA dos respectivos setores. É o que se verifica nas passagens abaixo, pertencentes aos Relatórios de Gestão, respectivamente, do Ministério de Minas e Energia e da Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

No que diz respeito ao Planejamento Estratégico Setorial, o Plano Nacional de Mineração - PNM 2030 contribuiu para a definição dos objetivos e metas do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, já finalizado, assim como para a o PPA 2016-2019, cujos objetivos e metas deverão ser realizados ao longo do próximo ciclo. (BRASIL, 2016f, p. 43)

O Plano Decenal SUAS [Sistema Único de Assistência Social]-Plano 10 definiu um conjunto de estratégias e metas relativas ao modelo socioassistencial, à rede socioassistencial e intersetorialidade, ao investimento setorial, à gestão do trabalho e à democratização do controle social. [...] A estruturação do SUAS no programa 2037 [do PPA 2012-2015] possibilitou a redefinição e integração de ações antes dispersas em vários programas, simplificando a execução, acompanhamento e avaliação das intervenções. (BRASIL, 2016i, p. 10)

Sem um plano estratégico próprio, portanto, o ministério apresenta em seu relatório de gestão, como guia para suas ações, somente o PPA, o qual, na realidade, reúne os principais programas e ações previstos em planos setoriais formulados por suas secretarias ou comandos:

Tendo em vista que o principal instrumento de planejamento estratégico do MDS é o Plano Plurianual, no qual a Secretaria-Executiva atua como órgão setorial de planejamento e orçamento no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, [...] esta unidade utiliza o PPA como elemento central de seu planejamento, coordenando seu monitoramento e execução junto às demais secretarias finalísticas do Ministério. (BRASIL, 2016h, p. 57)

O Ministério de Minas e Energia conta com diversos planos, sendo alguns mais estratégicos e de longo prazo (Plano Nacional de Energia 2050; Plano Nacional de Mineração 2030) e outros de caráter tático-operacional (Plano Decenal de Expansão de Energia 2024, Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário de Gás Natural – Pemat 2022).

No Ministério da Defesa, a Política Nacional de Defesa é o documento de hierarquia mais elevada. Seus objetivos foram incluídos em um programa do PPA com o mesmo nome. Abaixo da Política Nacional de Defesa há outros documentos, como a Estratégia Nacional de Defesa e as políticas e estratégias setoriais de defesa. Esses documentos preveem algumas ações de longo prazo, porém são atualizados periodicamente.

Por fim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também possui planos específicos para cada uma de suas principais áreas de atuação (segurança alimentar, assistência social e renda e cidadania): Plano Brasil sem Miséria; Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Plano Decenal de Assistência Social.

Os três ministérios atuam em áreas críticas, seja por seu evidente valor estratégico, seja pela magnitude dos problemas sociais que lhes compete enfrentar. Há a necessidade de visão prospectiva e, em determinados casos, de execução de investimentos de longa maturação, conforme o demonstram estes trechos dos Relatórios de Gestão, respectivamente, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Defesa:

O PDE [Plano Decenal de Expansão de Energia] incorpora uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos no período decenal. Cumpre ressaltar a importância deste Plano como instrumento de planejamento para o setor energético nacional, contribuindo para o delineamento das estratégias de desenvolvimento do País a serem traçadas pelo Governo Federal, num horizonte de dez anos. (BRASIL, 2016f, p. 44)

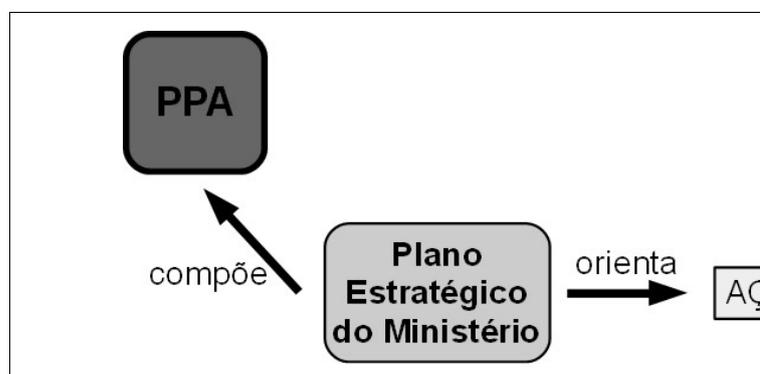
O processo de planejamento se desenvolve em quatro fases. Na 1ª fase, de análise, é desenvolvida uma apreciação prospectiva para os próximos vinte anos, com o propósito de embasar a formulação de todos os documentos do processo. (BRASIL, 2016d, p. 21)

Portanto, é natural que as ações previstas nos respectivos planos setoriais sejam definidas, inicialmente, no âmbito do setor, e incluídas no PPA para integrarem a previsão orçamentária.

#### 4. Plano elaborado pelo próprio ministério como orientador estratégico e como ponto de partida para a elaboração do PPA

Nesta configuração (veja-se a Figura 7) o ministério elabora seu próprio planejamento estratégico e orienta sua atuação por ele. Não há plano setorial. Existe a preocupação de promover o alinhamento do PPA ao planejamento estratégico do ministério. Enquadram-se aqui os Ministérios da Justiça, do Trabalho e Emprego, da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

**Figura 7** – Representação do plano do ministério como orientador estratégico e ponto de partida para a elaboração do PPA



Fonte: elaboração própria.

Eis um par de passagens ilustrativas dos Relatórios de Gestão dos ministérios:

O Plano Estratégico do MAPA [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento] 2006-2015, foi sendo paulatinamente alinhado aos ciclos 2012-2015 e 2016-2019 do PPA, quando se procurou incluir no PPA as ações que impactavam os Objetivos Estratégicos do órgão. (BRASIL, 2016a, p. 54)

Na metodologia adotada para elaborar o planejamento estratégico do Ministério [do Trabalho e Emprego], os Objetivos Estratégicos são definidos à luz das competências institucionais do órgão, visando ao alinhamento. Por outro lado, o PPA do MTE foi totalmente revisado para o período de 2014 a 2015, vinculando-o às estratégias do órgão, expressos em seu planejamento estratégico para o mesmo horizonte de 2014- 2015. (BRASIL, 2015b, p. 57)

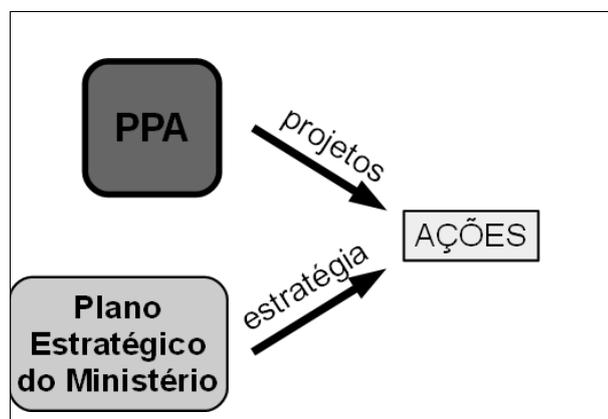
Esta último trecho é revelador – não pela revisão do PPA em si, mas pelo fato de ela ter sido provocada pela elaboração do plano estratégico do ministério, que, por sinal, foi o primeiro. Ou seja: não é o PPA que orienta o planejamento ministerial; é este que influi naquele.

5. *Plano elaborado pelo próprio ministério como orientador estratégico e PPA como orientador operacional*

Tal como no padrão anterior, o planejamento estratégico elaborado pelo próprio ministério é o documento que dirige sua atuação. A diferença está no papel exercido pelo PPA, cujas metas e iniciativas servem, neste padrão, como guia para as ações e projetos do ministério. É o caso dos ministérios das Cidades e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O Relatório de Gestão deste último informa:

De forma geral, as Medidas Institucionais Normativas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, bem como suas 215 metas, serviram de parâmetros para a identificação de potenciais projetos do MDIC, de acordo com a priorização dos objetivos apontados como estratégicos ao Ministério. (BRASIL, 2016g, p. 34)

**Figura 8** – Representação do plano do ministério como orientador estratégico e do PPA como orientador operacional



Fonte: elaboração própria.

O trecho acima sugere haver certa independência entre a estratégia do ministério e as metas do PPA. Isto constitui uma indicação de que a construção do plano estratégico do ministério e a elaboração dos programas e objetivos do PPA aos quais tais metas se vinculam são, nesta configuração, processos que correm em paralelo, sem relação direta entre si. No Ministério das Cidades isso é particularmente visível. Seu plano estratégico não é voltado diretamente à atividade fim; antes, visa a fortalecer e modernizar processos, implementando transversalidade, parcerias, gestão do conhecimento, qualificação do investimento e inovação. O enfrentamento dos desafios que constituem a atividade finalística do ministério fica por conta dos projetos, que são

selecionados com a finalidade de atender aos objetivos do PPA.

Tal descontinuidade entre o PPA e o planejamento estratégico, em nossa opinião, é propiciada pela adoção de metodologias e pressupostos distintos na elaboração de ambos os instrumentos.

#### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Ao final da subseção 2.1 afirmamos que o debate conceitual que envolve o PPA gira em torno da viabilidade de seu uso como instrumento de orientação estratégica. Uma análise mais detida dessa questão requer o emprego de dois recortes analíticos distintos, ainda que relacionados entre si: o alinhamento interno e o alinhamento externo.

O *alinhamento interno* diz respeito à expressão da estratégia no orçamento de investimento. Um plano alinhado internamente possui uma boa conexão entre as dimensões estratégica e tático-operacional e permite visualizar a orientação estratégica dos investimentos programados.

O *alinhamento externo* está relacionado com a capacidade de o PPA orientar direta ou indiretamente as ações dos diversos setores do governo.

Iremos, em seguida, empregar estes conceitos na análise do conteúdo dos planos e relatórios apresentado nas seções precedentes. Com isso estaremos em condições de debater a viabilidade do uso do PPA como instrumento de orientação estratégica.

##### **4.1 Estrutura do PPA e alinhamento interno**

Tratemos, inicialmente, da interligação entre as dimensões estratégica e tático-operacional das edições do PPA apresentadas na subseção 2.2. De acordo com os documentos oficiais que tratam do tema, a elaboração da primeira precede e orienta a

da segunda:

O Plano foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A partir daí foram concebidos os Programas, que, no modelo de administração tradicional, respondem pela dimensão tática do PPA. (BRASIL, 2011b, p. 114)

Até que ponto isso corresponde à prática real? Para tentar responder à pergunta examinamos o conteúdo dos planos, verificando: (a) se a dimensão estratégica apresenta uma escolha clara de temas prioritários que se reflete no conjunto de programas da dimensão tático-operacional, e (b) se os elementos da segunda fazem referência aos da primeira.

Deixando-se de lado as edições anteriores a 2004, elaboradas sem a dimensão estratégica, constata-se que a edição 2012-2015 não atende nem à condição (a) nem à (b); a 2008-2011 atende à segunda, e a 2004-2007, à primeira. Somente o PPA 2016-2019 traz um rol de programas correspondente às diretrizes estratégicas fazendo-lhes as devidas referências. Ainda assim é possível suscitar interrogações. De fato, esse documento apresenta nada menos que 28 diretrizes estratégicas, que abrangem virtualmente todas as áreas finalísticas. Não surpreende que todo e qualquer programa possa ser vinculado a uma diretriz. Há correspondência entre ambas as dimensões; existem as referências; mas para conseguir isso deixou-se de lado a definição do que é prioritário.

#### **4.2 Interligação com planos setoriais. Efeitos sobre o alinhamento interno e externo**

O exame dos cinco padrões de relacionamento apresentados na seção 3 permite realizar, de imediato, duas constatações:

a) O PPA exerce o papel de orientador estratégico direto ou indireto das ações dos ministérios em uma parcela reduzida dos casos examinados. Na maioria das vezes essa função cabe a planos setoriais ou ao plano estratégico do ministério.

b) Em boa parte dos casos o PPA recebe a contribuição dos planos

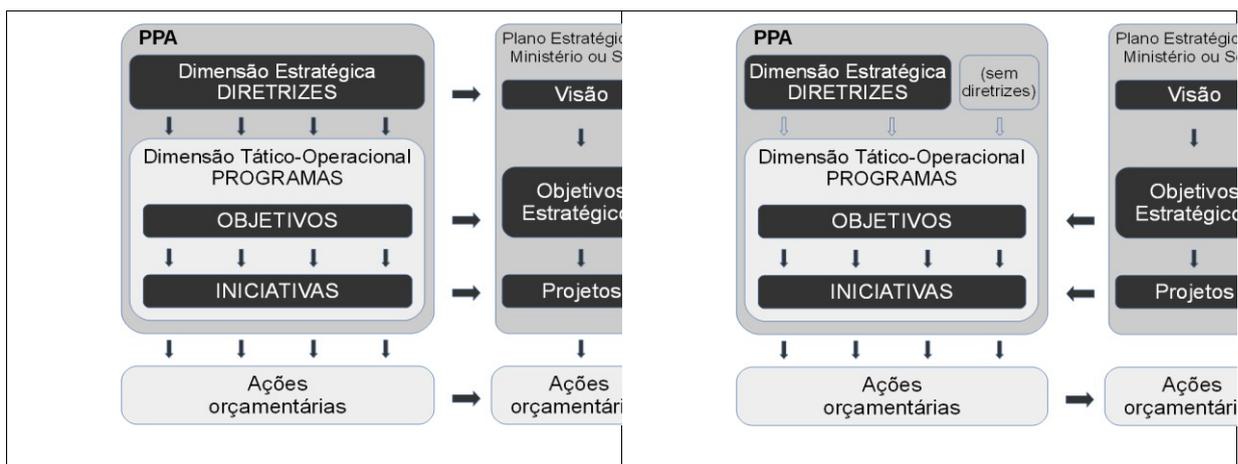
setoriais e estratégicos dos ministérios. Programas e objetivos da dimensão tático-operacional do PPA são inseridos ou modificados a partir desses planos.

Podemos extrair, sem maior dificuldade, duas consequências dos fenômenos observados. A primeira delas é que o alinhamento externo do PPA não é regra. O plano não exerce, na prática, uma função estratégica relevante para os ministérios. Seu papel predominante tem sido o orçamentário.

A segunda consequência está relacionada com o alinhamento interno. Há pouco, na subseção 4.1, mencionamos a ausência de referências à dimensão estratégica nos programas da tático-operacional em algumas edições e a diferença de abrangência horizontal entre uma dimensão e outra. A esses elementos da arquitetura do plano soma-se agora um terceiro, ligado à sua construção: a recepção, pela dimensão tático-operacional, de conteúdo proveniente de outros planos, sem que esteja necessariamente clara a sintonia deste conteúdo com as diretrizes da dimensão estratégica. Em essência, pois, o que se tem são duas dimensões construídas mediante lógicas diversas, circunstância que prejudica a unidade e a coerência interna do PPA, e, com elas, seu poder de orientar o orçamento de investimento em um sentido estratégico.

**Figura 9** – Representação do alinhamento interno e externo (à esquerda) e do desalinhamento interno e externo (à direita) do PPA

---



Fonte: elaboração própria

O lado direito da Figura 9 representa graficamente os fenômenos que acabamos de descrever, ao passo que o lado esquerdo faz a representação teórica de um plano interna e externamente bem alinhado.

Em resumo, e em resposta à questão que abriu esta seção do trabalho, pode-se deduzir, dos fenômenos observados, que o PPA não exerce adequadamente, na prática, a função de imprimir orientação estratégica nem ao orçamento de investimento nem às ações dos ministérios. O resultado é a perda de credibilidade do plano – salvo como instrumento para prestação de contas – e sua transformação em peça burocrática, conforme afirma Arantes Paulo (2010, 2013).

Diversos autores, como Pares e Valle (2006), De Toni (2014), Arantes Paulo (2013), Cardoso Jr. (2015) e Garcia (2015b), situam as origens do problema que acabamos de apontar no conceito, no formato e no processo de construção do PPA e sugerido alterações. Entretanto, o que constatamos até aqui nos conduz a uma abordagem mais sistêmica.

### 4.3 Hipóteses explicativas

Como a metodologia empregada no presente estudo não permite realizar inferências de relações causais, o que está a nosso alcance é buscar entender o fenômeno em um contexto mais amplo e estabelecer hipóteses explicativas, sujeitas a ulterior pesquisa e verificação. Para nos auxiliar nessa tarefa, recorreremos a autores que trataram da relação entre política e burocracia.

Dividimos a exposição em quatro enfoques distintos.

### *1. Impraticabilidade de um planejamento estratégico de cima para baixo.*

Face à crescente variedade e complexidade das funções e tarefas de governo, decorrente da contínua expansão das atividades do Estado e da multiplicidade de demandas e grupos de interesse, o núcleo político do governo não está em condições de processar as demandas e conceber objetivos e planos de ação para todas as áreas do governo. Sua atenção se concentra em uma agenda de temas prioritários; o restante fica por conta da burocracia situada nos órgãos de governo, comandados por dirigentes de confiança. Mesmo nessa agenda prioritária os agentes políticos só avançam até determinado nível de profundidade; não têm disponibilidade para discutir detalhadamente todos os assuntos. Para tomar decisões dependem do trabalho de processamento de informações realizado pela burocracia, conforme aponta Allison (1971). Por conseguinte, o controle que o governo exerce sobre o planejamento das atividades do conjunto de ministérios é, necessariamente, superficial e incompleto.

Para avançar um pouco mais, é útil o conceito de estrutura divisionalizada apresentado por Mintzberg (2003). Para esse autor, tal formato se caracteriza pela presença de subunidades autônomas, às vezes muito numerosas, que se reportam a um comando central. Nesse tipo de estrutura, o contato entre o comando central e as divisões se realiza, basicamente, mediante a fixação e cobrança de metas e a apresentação de resultados. Cada divisão faz o planejamento de sua própria atividade; cabe ao escritório central administrar o portfólio estratégico, ou seja, o conjunto desses planos. Da mesma forma que Mintzberg, entendemos que o conceito se aplica mais ou menos bem à relação do núcleo político do governo com os ministérios. Aplicando-se o conceito, cabe aos ministérios realizar o planejamento de suas próprias ações. Neste contexto, não se encaixa a ideia de inicialmente elaborar o PPA e somente em um segundo momento o planejamento ministerial. Como regra, haverá um planejamento ministerial preexistente, em andamento, quando se começar a fazer o PPA, e a tendência natural será aproveitá-lo.

### *2. Peculiaridades brasileiras na relação entre política e burocracia.*

No Brasil, especificamente, outros fatores contribuem para reforçar o papel preeminente da burocracia na definição de políticas públicas, em detrimento das instâncias políticas. O

diagnóstico dessa situação varia de um autor a outro; mas, para nossas finalidades, será suficiente mencionar a análise de Loureiro, Olivieri e Martes (2010). Citando trabalhos de Campello de Souza, Lourdes Sola e Eli Diniz, as autoras situam a origem dessa situação na centralização de poder por parte do Estado brasileiro a partir do primeiro governo Vargas, processo que concentrou as atividades de formulação e definição de políticas públicas na burocracia e provocou o esvaziamento dessa capacidade nos partidos políticos, que se viram confinados à função representativa. Acrescentam ainda que a situação descrita, aparentemente, não sofreu alterações essenciais no período democrático posterior à Constituição de 1988, avaliação que é confirmada por Diniz (2001).

Mesmo nesta função os partidos demonstram pouca consistência programática. O governo recorre sobretudo à negociação de cargos e verbas para obter maioria parlamentar, prática exacerbada nas últimas décadas pela fragmentação do quadro partidário e a consequente dificuldade de contemplar os aliados:

O “dilema institucional brasileiro”, segundo [Sérgio] Abranches, se coloca quando o Presidente da República, para executar seu programa de governo, precisa negociar alterações em nossa extensa e detalhada Constituição [...]. A solução sempre foi buscar a montagem de uma coalizão, a famosa “base de sustentação” do governo.

O problema [...] é que num Congresso disperso em dezenas de partidos, as coalizões precisam ser amplas, e isso acaba envolvendo um número grande de partidos e parlamentares com posições ideológicas variadas. Essa configuração do condomínio do poder eleva o custo de se chegar a um denominador comum [...]. (CARAZZA, 2018, p. 114).

Em termos de controle do aparelho estatal, o efeito da dinâmica acima descrita costuma ser a divisão dos órgãos de governo, *grosso modo*, em três grandes grupos: os pertencentes à cota pessoal do presidente e de seu partido,

aqueles distribuídos aos aliados em troca de apoio político e, por fim, aqueles deixados sob controle de dirigentes oriundos da própria burocracia. São ilustrativas as seguintes passagens, uma de Fernando Henrique Cardoso em *A Arte da Política* e a outra do noticiário político de um jornal de circulação nacional:

Na verdade, do ponto de vista instrumental, o corpo diplomático e os militares, ao lado da burocracia fazendária em geral [...], fornecem os quadros técnicos de maior valia à Presidência. E os ministros da Fazenda e das Relações Exteriores costumam gozar de uma proximidade funcional, e por fim pessoal e afetiva, que lhes dá um lugar de destaque no círculo de poder. (CARDOSO, 2006, p. 231).

Dos 34 ministros atualmente na Esplanada, 17 são petistas. O PMDB tem cota de três ministérios. O PSB possui duas pastas. PC do B, PP, PR, PV e PTB têm um ministério cada. O PRB não tem posto no primeiro escalão. O PDT teve no início do primeiro mandato, mas perdeu após migrar para a oposição. Outras seis pastas são da cota pessoal de Lula. (PERES; ALENCAR, 2007)

Tal modelo tende a prejudicar a coesão ideológica e programática da equipe de ministros e dirigentes e a dificultar a função de coordenação do núcleo do governo sobre os diversos setores da máquina pública em torno de objetivos estratégicos comuns, conforme veremos adiante.

### 3. *Presença do elemento legal-institucional*

*como orientador das ações dos órgãos de governo.* Outro fator a ser levado em conta é a dupla influência sob a qual são elaborados os planos ministeriais. Muito embora os ministros exerçam função “cuja natureza é essencialmente política” (DE BONIS; PACHECO, 2010, p. 341), os órgãos que compõem a estrutura sob seu comando via de regra veem a si mesmos como órgãos de Estado sujeitos ao cumprimento de sua finalidade legal, ou seja, dos deveres e atribuições estabelecidos na legislação que rege sua estrutura e funcionamento, conforme exemplificam os seguintes relatórios de gestão:

No processo de construção do Mapa Estratégico do Sistema Transportes foram observadas as competências institucionais e demais planos direcionadores do planejamento institucional como a Lei 10.233/01, Lei 10.683/03, Decreto 7.717/12, Regimento Interno do MT; o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT); Plano Plurianual (PPA); e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). (BRASIL, 2016k, p. 44)

A Secretaria-Executiva, enquanto integrante do MDS com funções precípua de articular, coordenar e viabilizar as ações e os planos deste Ministério e aqueles aos quais se encontra vinculado, necessita estar alinhada com as competências do Órgão, definidas no Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, que compreendem a articulação das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, assim como às prioridades da agenda social do Governo Federal. (BRASIL, 2016h, p. 41)

É natural, portanto, que a agenda do ministério em geral, bem como a elaboração do plano estratégico em especial, estejam, em boa parte, condicionados por uma visão legal-institucional, a qual, em determinados casos, se sobrepõe à influência da orientação política do governo. Enquanto expressão desta última, portanto, a dimensão estratégica do PPA é apenas uma das possíveis fontes das diretrizes do plano ministerial.

#### 4. *Características intrínsecas heterogêneas dos setores de governo.*

A análise dos relatórios de gestão realizada na seção 3 revelou realidades inteiramente distintas entre as áreas de governo, as quais demandam processos de planejamento diferenciados. Tal constatação guarda analogia com as conclusões de Rourke (1969) e Longo (2007), autores que, de formas diferentes, estabelecem relações entre o grau de influência exercido por órgãos públicos e profissionais de carreira, em comparação com o dos agentes políticos, e as características do setor de governo em que atuam. Rourke, em seu estudo acerca do papel da burocracia na formulação de políticas públicas, elenca alguns fatores que explicam o prestígio e a influência de um órgão público na formulação de políticas em comparação com os demais, dentre os quais destacamos o domínio de saberes altamente técnicos e a amplitude e influência do público beneficiado pela atuação do órgão. Longo, ao tratar da ocupação de funções diretivas na máquina pública, propõe, em essência, que os setores sujeitos a mudanças frequentes e que estejam no centro do debate político devem, preferencialmente, ser comandadas por dirigentes com perfil político, enquanto que as áreas que requeiram menor interlocução política e maior capacidade gerencial são mais indicadas para burocratas de carreira.

A análise dos relatórios de gestão nos levou a identificar setores que, pelo seu valor estratégico, pela criticidade de sua área de atuação, pela necessidade de visão prospectiva e pela complexidade dos conhecimentos envolvidos, requerem uma abordagem de planejamento eminentemente técnica e de longo prazo. Nestes casos, as estruturas dos ministérios estão mais bem posicionadas para iniciar e coordenar o

processo. Outras situações reúnem áreas cujo planejamento setorial ultrapassa as fronteiras do governo federal, incluindo outras esferas da federação ou atores externos ao governo, o que limita as possibilidades de conferir ao planejamento dessas atividades um cunho estratégico-político muito pronunciado. Por fim, existem setores que requerem menos despesas de capital; nesses casos, eventuais decisões estratégicas não se refletem no orçamento de investimento.

Nenhuma das situações acima descritas se coaduna com a ideia por trás do alinhamento interno: que a definição da estratégia pelo núcleo político se reflète no planejamento tático-operacional dos investimentos.

## **5. O PPA ENTRE A POLÍTICA E A ADMINISTRAÇÃO**

Em resumo, as hipóteses que acabamos de apresentar indicam que a intenção de orientar o orçamento de investimento e as ações dos ministérios a partir da agenda política do governo, traduzida no conjunto de diretrizes reunido na dimensão estratégica do PPA, esbarra em obstáculos de ordem estrutural, tais como:

(a) o grande tamanho e a organização departamental da máquina estatal; (b) a baixa capacidade de formulação e a inconsistência político-programática dos partidos políticos; (c) a presença do elemento legal-institucional de cada órgão como fonte concorrente dos planos ministeriais; e (d) as características intrínsecas do planejamento de determinados setores, pouco propícias a um direcionamento político por parte do governo federal.

Em vista disso, nenhuma iniciativa destinada a dotar o PPA de maior efetividade estratégica terá chances de êxito se se limitar a mudanças na arquitetura do documento. Considere-se, por exemplo, a seguinte questão concreta. O PPA não pode ter credibilidade sem coerência e alinhamento interno, ou seja, sem uma lógica claramente perceptível que una as diretrizes estratégicas e os programas da dimensão tático-operacional. Mas, por outro lado, a análise que realizamos sugere a inviabilidade de derivar todo o conjunto de programas diretamente da dimensão estratégica, de cima para baixo. Como fazer, então?

O equacionamento dos obstáculos estruturais há pouco elencados requer ações de coordenação e integração. E tais ações se situam em um contexto de alguns dos grandes desafios do planejamento público e da administração pública em geral: a colaboração efetiva entre as instâncias da política e da burocracia; a coordenação dos diversos setores em torno dos grandes objetivos do governo; por último, a coordenação

entre os processos de planejamento estratégico e de elaboração do orçamento plurianual. Para finalizar o trabalho trataremos brevemente destes três desafios.

## 5.1 Política e administração

Entre políticos e burocratas há diferenças de perspectiva, de propósitos e de valores. Exercem seu poder no interior do aparelho estatal, porém de formas diferentes e a partir de posições diferentes. O político obtém sua legitimidade a partir da representação democrática e atua mediante a tomada de posição pessoal; o burocrata fundamenta sua autoridade no sistema de mérito e exerce sua função orientado pelos valores da obediência à norma, da impessoalidade e do profissionalismo (WEBER, 1982, 2016; LONGO, 2007) Em teoria, a distinção dos papéis é clara: o político decide e o burocrata cuida da implementação. Na prática essa fronteira é bem menos estável. Há um embate contínuo, de intensidade variável, em que cada uma das instâncias reivindica para si um espaço maior, às custas da outra.

Com a expansão do tamanho e das funções do Estado ao longo do século XX, os políticos, embora conservando o poder de decisão final, por força das circunstâncias foram abrindo espaço para os burocratas exercerem, cada vez mais, funções de planejamento:

[...] se analisássemos quantas políticas públicas postas em prática em qualquer instituição de certo tamanho se devem a iniciativas nascidas “da política” e transferidas para a organização de cima para baixo [...] e quantas, pelo contrário, se devem a iniciativas surgidas na própria instituição, que “sobem” buscando apoio, autorização, recursos, para que possam ser executadas, provavelmente concluiríamos que há pelo menos tantas das segundas quanto das primeiras. (LONGO, 2007, p. 185)

Já a crise fiscal do último quarto do século passado gerou uma necessidade premente por resultados em um contexto de escassez de recursos; daí, a demanda por excelência na gestão pública adquiriu posição de destaque no âmbito da política. Como resultado, a divisão clássica entre as funções política e administrativa deu lugar a uma crescente interpenetração, em um movimento de mão dupla que alguns autores denominam de “burocratização da política” e “politização da burocracia” (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010): os burocratas, cada vez mais, participam do processo de formulação e decisão, e os políticos demandam sua *expertise* técnica para apoiar a tomada de decisão.

No atual estágio, a tensão entre política e administração é definida por Martins

(1997) em termos de regulação política *versus* autonomia burocrática. Sem a primeira, a segunda descamba para o insulamento; sem a segunda, a primeira degenera em cooptação. O equilíbrio entre elas não é um fim em si mesmo; o objetivo final a ser alcançado é o atendimento às demandas da sociedade.

Como essa tensão dinâmica se traduz no processo de planejamento? O que está em jogo aqui é, essencialmente, a conexão entre as diretrizes estratégicas, fruto de escolha política, e os programas e projetos elaborados pela instância administrativa, de modo a maximizar a sinergia e os resultados. As questões que serão objeto das duas subseções restantes – coordenação intersetorial e tensão entre estratégia e orçamento – estão, ambas, inseridas neste contexto mais geral.

Para ajudar a compreender melhor este ponto lançamos uma pergunta: todo e qualquer plano e programa elaborado ou detalhado pela estrutura ministerial, ainda que envolva elevadas somas de investimento, pode ser considerado estratégico do ponto de vista do núcleo político do governo? A resposta é certamente negativa: estratégia, por definição, envolve escolha, tanto dos fins como dos caminhos para alcançá-los.

Duas novas perguntas se seguem. A primeira delas é: como determinar, na prática, aquilo que pode ser considerado estratégico? Não temos aqui a intenção de responder à questão em si. Basta-nos mencionar o seguinte: o fundamental é que se chegue a um resultado que preserve, na medida do possível, tanto a decisão estratégica da instância política como a contribuição dos quadros especializados dos ministérios. A este respeito veja-se, à guisa de exemplo, o primeiro elo da proposta de implementação de planos e programas de Marini e Martins (2004). O que se pretende, em última análise, é o melhor aproveitamento da contribuição específica de cada uma das instâncias. A outra pergunta diz respeito àquilo que deve ser feito com os planos e programas não alinhados às prioridades estratégicas do governo mas que, mesmo assim, terão continuidade e receberão investimentos. Eles não farão parte da dimensão estratégica do PPA mas integrarão o orçamento de investimento. Como proceder nessa situação? Trataremos disso na subseção 5.3.

## **5.2 Coordenação intersetorial**

A importância desta questão só tem aumentado com a crescente complexidade e diversidade das organizações públicas. O desafio, aqui, consiste em realizar um

balanceamento correto entre as demandas de autonomia, por parte dos setores e órgãos de governo, e as necessidades de coordenação, por parte do governo central. E para isso não existem receitas universais, aplicáveis a todas as necessidades e situações: cada caso requer arranjos específicos.

A coordenação intersetorial pode ser exercida tanto no nível estratégico como no tático-operacional. As duas abordagens são necessárias e se complementam. A primeira visa a conferir alguma unidade à atuação geral dos ministérios, enquanto que a segunda tem o propósito mais concreto de reunir e alinhar esforços, ações e recursos no combate aos principais problemas que o governo se propõe a enfrentar.

A coordenação intersetorial no nível estratégico é exercida na medida em que se verifica a influência das diretrizes do governo, de natureza política, sobre a elaboração dos planos setoriais. A presença de um senso único de direção não só fortalece o componente político no direcionamento desses planos, o que tende a torná-los mais compatíveis com os objetivos gerais do governo, como também torna mais fácil a coordenação no nível tático-operacional.

Dentre os fatores que ajudam a promover a integração intersetorial elencados por Martins (1997), os mais aplicáveis ao nível estratégico são o papel da liderança executiva e a existência de um plano estratégico de governo. Somos da opinião, no entanto, de que o alinhamento político-programático entre os ministérios e o núcleo do governo desempenha também um papel importante, uma vez que viabiliza a convergência dos agentes políticos em torno de um projeto de país. Partindo-se desta premissa, pode-se afirmar que as características do sistema partidário brasileiro, e, em especial, os termos em que normalmente se dá a negociação de apoio político ao governo, a que já fizemos referência, constituem um considerável desafio para a consistência e integridade do planejamento do governo federal.

No nível tático-operacional, a coordenação intersetorial se materializa pela abordagem transversal de objetivos e problemas concretos de alta complexidade:

Os problemas mais importantes e difíceis (wicked problems, como foram chamados no Reino Unido) que a gestão pública enfrenta em nossos dias [...] exigem, cada vez mais, soluções transversais, isto é, respostas cuja implantação ultrapassa as fronteiras traçadas pelas estruturas organizacionais e pedem a colaboração de atores situados em diversas dependências hierárquicas. (LONGO, 2003b, apud LONGO, 2007, p. 163)

A implementação da transversalidade é uma tarefa árdua porque requer mecanismos de coordenação preferencialmente não-hierárquicos, baseados na

negociação, no consenso e no ajustamento mútuo. Mecanismos centralizados de coordenação são, de acordo com Borins, citado por Longo, menos eficientes: “[N]as áreas em que se precisa coordenação, está ficando cada vez mais evidente que a coordenação informal e os acordos voluntários são uma alternativa melhor do que a coordenação central” (BORINS, 1995, p. 125, apud LONGO, 2007, p. 164). Fernando Abrucio tem avaliação semelhante:

Ações intersetoriais e programas transversais devem ser priorizados. Para tanto, será necessário atacar a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador. [...] Quando há medidas mais efetivas contra esta fragmentação organizacional, elas partem de uma estrutura coordenadora normalmente escolhida pelo governante máximo — presidente, governador ou prefeito. Só que este órgão coordenador não consegue atingir a totalidade da administração pública — na verdade, afeta somente uma pequena parte. (ABRUCIO, 2007, p. 83)

No caso do governo federal brasileiro existem obstáculos adicionais. Podemos citar a presença de numerosos órgãos semiautônomos e a persistência de formas disfuncionais de relacionamento entre políticos e burocratas, como o clientelismo e o insulamento.

Conforme exposto na subseção 2.2, desde que foi estruturado por programas o PPA está preparado para permitir a transversalidade. Todavia, isto não basta. A elaboração de programas por meio da simples agregação de projetos oriundos de planos ministeriais e setoriais, conforme constatado no exame documental dos relatórios de gestão de alguns ministérios, resulta em um elenco de ações com pouca ou nenhuma conexão com as diretrizes gerais de governo.

A adoção de mecanismos adequados de coordenação visa a preservar, simultaneamente, a autonomia setorial e o alinhamento transversal em níveis satisfatórios. Mais concretamente, em termos de planejamento, espera-se que o plano geral do governo – objetivos, programas e investimentos – dialogue com o planejamento ministerial e setorial, sem pretender ser sua fonte única e exclusiva mas também sem ser dirigido por ele.

Seguem-se algumas propostas de Martins (1997) para impulsionar o processo: desenvolvimento do arcabouço de um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho que incentive a colaboração intersetorial; racionalização da estrutura do governo e eliminação de sobreposições de responsabilidades e atribuições entre órgãos; desenvolvimento de carreiras transversais e de mecanismos regulares de intercâmbio de conhecimento e experiência entre as diversas áreas. Por sua vez, Longo (2007) defende o desenvolvimento e

fortalecimento da função do dirigente público.

### 5.3 Estratégia e orçamento

De acordo com Pares e Valle (2006), a organização do PPA por programas consolidou a opção pelo modelo estratégico de orçamento, em detrimento do modelo inercial. A diferença entre ambos está nas premissas utilizadas para realizar a projeção dos valores. Enquanto o modelo inercial projeta a manutenção da situação atual para os exercícios futuros, o desenho adotado no Brasil parte das mudanças que se pretende realizar no futuro e traz seus efeitos para o presente. Ainda segundo os autores, o êxito deste modelo depende da profundidade do caráter estratégico do PPA e de sua capacidade de influir sobre o orçamento.

Até aqui tratamos de aspectos estruturais e relacionais que estão na origem de boa parte dos obstáculos que o plano enfrenta para exercer a função estratégica proposta por Pares e Valle. Resta considerar, no entanto, uma questão de outra natureza.

Fizemos menção, no fecho de segunda seção, à coexistência da influência das correntes gerencial e societal na própria configuração das edições recentes do PPA. Como sabemos, há uma tensão entre as visões de uma e de outra corrente em relação àquilo que o PPA deve ser. Qual deve ser a visão prioritária: a estratégica ou a orçamentária?

A estrutura das últimas edições, qual seja, uma dimensão estratégica de orientação sociopolítica e uma dimensão tático-operacional construída de acordo com premissas econômico-financeiras, de certo modo representa uma não-resposta à questão. Para que o plano retome a coerência interna é necessário que se defina um caminho.

Haverá um “caminho do meio”? Será possível elaborar, na prática, um instrumento que combine estratégia e orçamento, ou a contradição entre os dois princípios é insanável? Ao investigar os motivos pelos quais o PPA perdeu credibilidade como instrumento de planejamento e gestão estratégica, Arantes Paulo se inclina pela última opção:

Em terceiro lugar, a dubiedade teleológica do PPA, qual seja, a pretensão da construção de um instrumento que, ao mesmo tempo, seja reconhecido como de planejamento e gestão estratégica, assim como de transparência dos gastos públicos. A expectativa de que um mesmo instrumento cumpra dois papéis distintos nos parece uma falha conceitual e estratégica que, com o tempo,

acaba por desacreditá-lo para os dois fins previstos. (ARANTES PAULO, 2010, p. 181-182)

Excluir os investimentos não estratégicos da dimensão tático-operacional do PPA e registrá-los em um documento à parte, como propõem Pares e Valle (2006) e De Toni (2014), não basta para eliminar as fragilidades que apontamos anteriormente. Antes de qualquer reformulação estrutural é necessário estabelecer claramente o propósito e a utilidade do documento resultante. A quem serve o PPA? A quem ele precisa atender? Se o país precisa de um plano estratégico formalizado, qual deve ser seu horizonte, sua estrutura e seu conteúdo? Por aqui se compreende a crítica de Ronaldo Garcia às mudanças realizadas na edição 2012-2015 do PPA. Para esse autor, foi infrutífera a tentativa de transformar em estratégico um documento de matriz orçamentária. O caminho inverso seria preferível: tomar a estruturação do plano estratégico como ponto de partida e daí estabelecer, talvez em outro documento, que poderia ser o PPA, a ligação com o orçamento de investimento: “O PPA não é um plano [estratégico]. Hoje, no entanto, este pode ser a contraface, em termos de programação de despesas, das prioridades do programa de governo, para determinado período de tempo” (GARCIA, 2015b, p. 76).

Qual o plano, ou o documento, necessário em termos de planejamento e orçamento? Qual deve ser o ponto de partida para sua elaboração? São perguntas cuja resposta, em nosso entender, não é ditada por considerações puramente técnicas, nem puramente políticas.

Há ainda a questão de como lidar com a inevitável diferença entre o desejo e a realidade, ou seja, entre os investimentos estratégicos pretendidos e a projeção de recursos disponíveis para investir. Um possível caminho é adotar medidas como a seleção de investimentos mediante critérios de custo-benefício definidos por técnicos; isto, porém, acaba por recair na subordinação do plano à lógica orçamentária. A definição de prioridades conforme critérios estratégicos requer a abertura da discussão, seja no âmbito do Legislativo, seja com a participação da sociedade, via fóruns e conferências. Consideradas as características do sistema partidário brasileiro, as dificuldades dessa saída são evidentes.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise documental da estrutura das sucessivas edições do PPA e,

especialmente, dos relatórios de gestão dos quinze ministérios estudados, evidenciou que esse plano não vem conseguindo exercer a contento a função constitucional que lhe foi designada, de orientar o orçamento e as ações do governo a partir de diretrizes estratégicas. A conclusão em si não é nova; estudos anteriores fizeram afirmação semelhante. A análise realizada aqui, entretanto, ao dirigir o olhar para as práticas de planejamento efetivamente adotadas nos setores de governo, permitiu compreender certos mecanismos pelos quais o PPA se afasta do objetivo original.

A situação que detectamos é complexa. As insuficiências do PPA para os fins pretendidos não se resumem à estrutura do documento ou ao seu processo de elaboração. As raízes são mais profundas; de fato, estão situadas no próprio processo histórico da evolução do Estado e das instituições políticas do Brasil. Não queremos, com isso, dizer que devemos aguardar pela evolução das instituições para que o PPA possa enfim atingir os fins a que se propõe; nosso objetivo é, apenas, o de compreender a natureza dos obstáculos a serem enfrentados.

O caminho para uma reformulação bem-sucedida do PPA passa pelo diálogo interinstitucional e pela negociação política. Porém, quando se busca uma definição mais concreta disso, as dúvidas aparecem. Como levar a efeito uma articulação entre políticos e burocratas capaz de promover eficazmente a conexão entre as diretrizes políticas e os programas dos ministérios? Como promover o diálogo entre o plano geral de governo e os planos ministeriais e setoriais de modo a assegurar o equilíbrio entre autonomia setorial e alinhamento político? Para elaborar um documento que combine estratégia e orçamento, qual dos dois deve ser o ponto de partida? A quem, e em que oportunidade, esse documento deve efetivamente servir? E, por fim, como viabilizar, em um cenário de fragmentação partidária e de extrema restrição orçamentária como o que atravessamos já há alguns anos, a discussão política aberta de um plano plurianual de investimento estratégico?

A busca de respostas para essas sérias interrogações que deixamos no ar constitui um possível objeto para pesquisas futuras. Sugerimos, ainda, a realização de estudos de caso, em profundidade, acerca do processo de planejamento de setores específicos do governo. Tais estudos poderão proporcionar achados que estão além do alcance da metodologia empregada no presente trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.
- ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis**. [Sem local]: Harper Collins, 1971.
- ARANTES PAULO, Luiz Fernando. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 171-187, 2010.
- \_\_\_\_\_. Comentários sobre o PPA 2012-2015. In: **VI Consad**, Brasília, 2013.
- \_\_\_\_\_. Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde. In: **VIII Consad**, Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano Nacional de Saúde – PNS: 2012-2015**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015**: Balanço das atividades estruturantes 2011. Brasília: 2012. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0218/218981.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf)>. Acesso em 22 janeiro 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Plano Plurianual 2016-2019**: mensagem presidencial. Brasília: 2015a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: 2015b. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório de Gestão Exercício 2015**. [Brasília]: [2016a]. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Secretaria de Política de Informática. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016b. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 18 janeiro 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016c. Disponível em :

<<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 08 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Secretaria-Geral. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016d. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 06 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016e. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 06 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Secretaria-Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016f. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria Executiva. **[Relatório de Gestão do Exercício de 2015]**. [Brasília]: [2016g]. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 23 novembro 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria-Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016h. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016i. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 13 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria-Executiva. **Relatório de Gestão: Exercício de 2015**. Brasília: 2016j. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes. Secretaria Executiva. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: 2016k. Disponível em : <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 11 fevereiro 2017.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO JR., José Celso. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas para o PPA 2020/2023. **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015, p. 135-170.

COELHO, Fernando de Souza. Reformas e inovações na gestão pública do Brasil contemporâneo. In: Carneiro, J.M.B., Dantas, H. (org.). **Parceria Público-Privado-Social: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

DE BONIS, D.; PACHECO, R.S. Capítulo 9 – Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Pacheco, R.S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 329-362.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: **VII Consad**, Brasília, 2014.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15., n. 4, p. 13-22, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Capítulo 1 – A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., J.C.; CUNHA, A.S. (org.) **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015a. p. 17-54.

\_\_\_\_\_. Capítulo 2 – PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., J.C.; CUNHA, A.S. (org.) **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015b. p. 55-79.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. Capítulo 2 – Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Pacheco, R.S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73- 108.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, 2010.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n.1, p. 42-78 , 1997.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PACHECO, Regina Sílvia. A agenda da Nova Gestão Pública. In: Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Pacheco, R.S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 183-218.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma Nova Gestão Pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, A.S.; MEDEIROS, B.A.; AQUINO, L.M.C. (org.) **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. p. 473- 498.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (org.) **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. V. 1. Brasília: ENAP, 2006.

PERES, L.; ALENCAR, K. Antes de lotear ministérios, Lula manda mapear cargos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 06 de janeiro de 2007. Caderno Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0601200702.htm>>. Acesso em 20 maio 2017.

ROURKE, Francis E. **Bureaucracy, politics and public policy**. Boston: Little, Brown, 1969.

WEBER, Max. IV – A política como vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 97-153.

\_\_\_\_\_. IX – Os três tipos puros de dominação legítima. In: **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 2016. p. 550-558.