

## Planejamento e Orçamento Públicos: Uma Revisão da Literatura

**Jailton Gonçalves Francisco<sup>1</sup> Maria Leonor Veiga Faria<sup>2</sup> Helder Gomes Costa<sup>3</sup>**

jgf@vm.uff.br

leonor@propp.uff.br

hgc@latec.uff.br

1. Universidade Federal Fluminense (UFF), PROPLAN – Niterói, RJ, Brasil.

2. Universidade Federal Fluminense (UFF), PROPP – Niterói, RJ, Brasil.

3. Universidade Federal Fluminense (UFF), Prof., DSC, da Eng. de Produção – Niterói, RJ, Brasil.

### RESUMO

*O presente artigo tem como objetivo uma breve análise sobre os processos de integração entre o planejamento e o orçamento na administração pública brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988. Baseado nos fatos políticos e econômicos ocorridos ao longo dos últimos 40 anos, identifica-se as etapas evolutivas desses importantes instrumentos para a gestão governamental, até o estágio atual, onde, com estruturas avançadas, estão intrinsecamente voltados ao atendimento dos anseios da sociedade.*

Palavras chaves: Planejamento, Orçamento e Plano Plurianual.

### 1. Introdução

Administrar bens públicos requer uma gestão fiscal responsável, ou seja, prioridade no atendimento ao cidadão, qualidade na aplicação dos recursos públicos, transparência e democratização da gestão pública. Essas são premissas básicas para uma gestão integrada do planejamento e orçamento, visando à melhoria da prestação de serviços públicos para atender às demandas da sociedade, dentro de um enfoque de modernização.

Segundo Drucker (1981), o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Qualquer atividade humana realizada sem qualquer tipo de preparo, é uma atividade aleatória que conduz, em geral, o indivíduo e as organizações a destinos não esperados, altamente emocionantes e, via de regra, a situações piores que aquelas anteriormente existentes.

O planejamento é um curso de ação programado, visando ao atingimento de um objetivo. Planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve.

As intervenções governamentais têm crescido de forma significativa nos últimos anos, com vista a atender as expectativas crescentes da comunidade, no sentido de uma busca permanente por novos padrões de vida e bem-estar de toda a sociedade.

Segundo Holanda (1968) as razões que levaram o governo a interpor a sua autoridade, de forma significativa, no processo de planejamento econômico nacional foram:

1. A conscientização de que o sistema de preços é incapaz de provocar, em países subdesenvolvidos, as transformações estruturais necessárias, para que a economia ingresse em um patamar superior de crescimento auto-sustentado, em ritmo compatível com as exigências e aspirações da sociedade.

2. A constatação da fragilidade do setor empresarial privado (falta de iniciativa, espírito comercial etc) que criam imperfeições de mercado, sob a forma de monopólios e oligopólios, o que restringem ou eliminam as vantagens do sistema competitivo.

Problemas estruturais que geram desigualdade na distribuição de renda, entre pessoas e regiões, e são responsáveis pela insuficiente taxa de formação de poupanças.

Matus (1997) chama atenção para a importância que o administrador que planeja deve dar para a investigação da realidade, para conhecê-la, de modo que os resultados advindos dessa investigação produzam respostas que vai conduzir o processo de planejamento.

A orçamentação é a fase posterior ao planejamento, envolvendo a transposição dos programas em atividades a serem executadas pelos centros de responsabilidade. É essencialmente um processo de negociação, em que os gerentes responsáveis pelos centros de responsabilidade discutem qual o nível de recursos necessários para as atividades a serem desenvolvidas e quais os produtos a serem gerados, discussão esta delimitada pela estrutura programática da organização (ANTHONY, 1965).

O orçamento constitui o detalhamento da programação e é um plano expresso em termos monetários. Como um de seus objetivos é buscar a coordenação entre as atividades da organização, é necessário que o planejamento dos recursos e do *output* seja elaborado de forma unificada. A semântica dos programas não oferece uma base para agregação das atividades organizacionais. O orçamento oferece um padrão uniforme, que pode ser entendido por toda a organização, bem como propicia o estabelecimento de indicadores de desempenho. Neste sentido, o orçamento é o principal instrumento de integração da organização. Há organizações que sobrevivem sem se dedicarem ao processo de planejamento estratégico, porém não há organização que prescindir do controle gerencial, em especial do orçamento como plano direcionador das atividades (ANTHONY, 1965).

## **2. O Planejamento Público**

Há mais de trinta anos, o tema planejamento tem sido relegado no Brasil. A partir dos meados dos anos 70, com as sucessivas crises associadas ao processo inflacionário em que o país esteve submetido, o planejamento esteve direcionado exclusivamente para atender às políticas de estabilização econômicas (planejamento econômico).

Segundo Robock (1977), o mérito da evolução brasileira do planejamento econômico foi o reconhecimento real, embora não explícito, de que o país não estava preparado, em termos de recursos técnicos, de pessoal e institucionais, para “correr antes de saber andar”.

A economia nacional conviveu com estratégias desenvolvimentistas, amplamente divulgadas na literatura econômica, durante esses trinta últimos anos. Contudo, os esforços

foram sempre concentrados nos objetivos de tentar frear a inflação, controlar as contas públicas e a dívida externa.

O Brasil é um país que, desde a década de 40, vem adotando o planejamento como alavanca para o desenvolvimento nacional e para gerenciar os projetos dos vários ministérios. O primeiro ensaio de planejamento econômico no país data de 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra e foi denominado o Plano SALTE, por dar prioridade a quatro áreas: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Em 1951, no governo Getúlio Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos serviu para a tomada de consciência relativa aos problemas econômicos nacionais. Por suas conclusões é que se criaram o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, para fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira, em 1956.

No governo Juscelino Kubitschek, em 1956, foi lançado o Plano de Metas que representou o primeiro plano para desenvolvimento global do país a tentar se submeter à supervisão sistemática do poder público.

O Brasil já dispunha, até os meados dos anos 60, de uma experiência de planejamento relativamente variada, que, no entanto, não pôde ser aproveitada em toda a sua plenitude para alavancar o desenvolvimento nacional, pela ausência de coordenação, descontinuidade e ineficiência operacional dos seus planos de desenvolvimento.

Em pouco tempo os governantes se dão conta de que planejar é um processo que vai além de elaborar planos. Até 1964 também se planejava, mas sem que houvesse nas instituições estruturas técnico-administrativas com incumbência para tanto.

O planejamento governamental ganha formalização e institucionalidade durante o período em que o país esteve sob a governança de militares que, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento (Minskiplan) foi um marco histórico político-administrativo, juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), criado para ser o braço técnico-operacional do Minskiplan.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Em 1967, a reforma operada pelo Decreto-Lei nº 200 constitui uma nova era na administração pública nacional, podendo ser considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Fica instituído como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento.

A partir daí, beneficiado pelo crescimento econômico acelerado, pelo grande afluxo de capitais externos e pela substituição das importações, fase que ficou conhecida como “milagre brasileiro”, teve início o ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

No período de 1972 a 1979, durante os governos de Emílio Médici e Ernesto Geisel, os PND's enfatizaram o investimento nas indústrias de base e a busca da autonomia em insumos básicos.

A auto-suficiência energética era também uma preocupação evidente naquele período. Estímulo à pesquisa e à prospecção do petróleo, a criação do programa nuclear e do programa

do álcool e a construção de hidrelétricas foram consideradas ações prioritárias por aqueles governos.

Entretanto, em 1979, a crise mundial do petróleo promove um grande declínio do desempenho econômico nacional. Começa um período de inflação descontrolada, o que torna o planejamento governamental profundamente esvaziado, tornando os planos documentos meramente formais.

Com o advento da promulgação da Constituição Federal (CF) em outubro de 1988, o planejamento governamental foi alterado profundamente. Foi instituído o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) foi delimitada para fazer a articulação e ajustamento conjuntural do PPA com o Orçamento.

O planejamento econômico se manteve presente desde o início do processo de industrialização até os dias de hoje, o mesmo não ocorrendo com o planejamento social, muito embora, os governantes soubessem da sua importância. Precisou ficar estabelecido na CF de 1988, no artigo 21, que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social”. A lei estabelece as diretrizes e bases para o planejamento nacional equilibrado.

O PPA deve estabelecer (CF, Art165, § 1º) “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Fica estabelecido que a LDO (CF, Art165, § 2º):

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o objetivo de levar a cabo as ações priorizadas por um determinado governo, o PPA tem sua vigência iniciada no segundo ano de mandato presidencial e finda no primeiro ano do mandato seguinte.

Num contexto histórico de hiperinflação, o primeiro PPA, para o período de 1991-1995, foi elaborado com o objetivo principal de cumprir a exigência constitucional. O Brasil experimentou, ao final de 1993, uma inflação de 2.500% e nenhum planejamento resiste a uma inflação desse porte.

A partir de 1994, a harmonia entre a condução das políticas de regulação macroeconômicas e o atendimento das demandas sociais tornou-se o principal desafio do governo. Foi editado o Plano Real que trouxe a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento governamental em novas bases.

Atualmente, o governo utiliza técnicas de planejamento e programação de ações que são condensados no chamado Sistema de Planejamento Integrado, que busca analisar a situação atual para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas para atingir a situação desejada.

O sistema de Planejamento Integrado busca, por meio da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes. No Brasil, este sistema também é conhecido como processo de Planejamento-Orçamento.

### 3. O Orçamento Público

Segundo Giacomoni (2001), o orçamento público se caracteriza pela multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. O seu conceito tem se modificado ao longo do tempo, em decorrência das modificações de sua função. Para o autor o orçamento público pode ser classificado em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Porém, de acordo com Cunha (1997), a evolução das práticas orçamentárias públicas pode ser dividida em quatro fases distintas, cuja sucessão é motivada por alterações havidas no papel do Estado durante o século XX. As fases podem ser chamadas de unidimensional, bidimensional, tridimensional e, a partir da década de 90, fase tetradimensional.

A análise desses estágios considera que o processo é evolucionário, isto é, um processo que incorpora, gradativamente, novos conceitos orçamentários aos já existentes.

A primeira fase pode ser denominada de unidimensional, tradicional ou clássica, uma vez que se caracteriza pela explicitação de uma única dimensão do orçamento: o objeto de gasto.

Segundo Schultze (1968) nessa fase competiam ao Estado as funções básicas de prover a segurança, a justiça e a administração e o orçamento era elaborado em uma única dimensão: as categorias de despesa – *line-item*, que descrevia em quais elementos de gasto a receita pública seria utilizada, em termos de serviços, compras de material, pagamento de pessoal etc. O foco de decisão orçamentária era o objeto de gasto e a pergunta norteadora do processo era “como gastar?”. Nesta época, o requisito principal do orçamento público era ser financeiramente equilibrado, isto é, o total da despesa não deveria exceder o total da receita - a execução orçamentária era neutra em relação à economia do país. A concepção do papel do Estado na vida econômica era a de o governo ser um mal necessário, não havendo espaço para discussões sobre a validade social de programas governamentais.

A segunda fase, bidimensional, além de continuar explicitando o objeto de gasto, incorpora a explicitação do programa de trabalho, isto é, as ações desenvolvidas e ênfase no desempenho organizacional. No Brasil esta fase é conhecida como a do “orçamento-programa”.

O sistema orçamentário deveria passar a oferecer uma descrição das atividades do Estado, em termos de funções: construção de rodovias, compra de armamentos etc. O foco passa a ser a tarefa a ser executada e a pergunta orientadora da tomada de decisão orçamentária é “em que gastar?”. Esta fase da evolução orçamentária, denominada orçamento de desempenho – *performance budgeting*, reflete a necessidade de haver maior transparência nos gastos públicos, em consequência da evolução do papel do Estado, que não era mais visto como um mal necessário. Em razão disto, além de haver a necessidade de se controlar os gastos públicos – processo administrativo de controle operacional - havia também a

necessidade de se gerenciar as crescentes ações governamentais – processo administrativo de controle gerencial. Na literatura de orçamento por desempenho, o orçamento é descrito como uma ferramenta de gestão (SCHICK, 1994).

A terceira fase caracteriza-se pela tentativa de que o orçamento explicita os propósitos da ação organizacional, além das outras duas dimensões, o objeto de gasto e as atividades desenvolvidas. Nesta fase, a orçamentação é vista como a etapa de curto prazo no processo global de planejamento: é a idéia de sistema de planejamento e programação (MOSHER, 1954).

Esta prática orçamentária foi o *Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)*, que visava a proporcionar maior racionalidade às três escolhas orçamentárias, instruindo-as sob três dimensões: elementos de gastos, propósitos de gastos (diferente de descrição de atividades) e comportamento das ações governamentais ao longo do tempo, sendo o orçamento visto como uma etapa do planejamento (CUNHA, 1997).

O PPBS pode ser entendido como conjunto de diretrizes para a tomada de decisão orçamentária. É um processo de alocação entre programas que competem entre si pelos recursos. O foco é o propósito da atividade e a pergunta orientadora do processo é “por que gastar?”. O foco nos produtos, aliado à dimensão plurianual é a aplicação de critérios com caráter prospectivo para mensuração de desempenho, com alinhamento desta fase ao processo administrativo de planejamento estratégico.

No PPBS, o planejamento é entendido como um processo no qual são estabelecidos os objetivos da organização e indicadas as possíveis alternativas para alcançá-los. A programação consiste na especificação das ações e no levantamento dos meios necessários à execução de cada alternativa com posterior seleção da mesma. A orçamentação consiste na especificação dos recursos necessários à execução da alternativa selecionada.

O PPBS, ao integrar o processo orçamentário governamental, permite a comparação entre as contribuições das atividades executadas pelo setor público e aquelas pelo setor privado para o alcance dos objetivos nacionais, como também permite que continuamente estes objetivos sejam revistos, baseado nas informações acumuladas sobre as atividades passadas e sobre as conjunturais.

A quarta fase, a tetradimensional, surge a partir da década de 90, caracterizando-se pelo incremento de outros aspectos não considerados anteriormente, quais sejam as questões da análise da efetividade do gasto e do impacto sobre o planejamento. Esta fase é conhecida como a de “orçamento por resultados” ou *budgeting for results* (CUNHA, 1997).

O aperfeiçoamento do sistema democrático, envolvendo maior participação da sociedade no estabelecimento dos objetivos do Estado, e a crescente dicotomia existente entre necessidades crescentes e recursos escassos, levou os gestores públicos a buscarem novas alternativas para as práticas orçamentárias. Durante a década de 90, experiências havidas em diferentes países apontam para a existência de uma nova fase: a tetradimensional, em que o orçamento passa a ser orientado pela estimação – gestão estratégica – e avaliação (*accountability*) dos resultados das ações públicas.

#### **4. O Processo de Planejamento no Governo Federal**

O Governo Federal, em outubro de 1998, alterou profundamente os conceitos e a metodologia para elaboração do seu planejamento e orçamentos públicos. As mudanças foram de diversas ordens e recaíram sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informações e os controles da Administração Pública. Para que as mudanças não se restringissem apenas aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas já ultrapassadas, foi implantado um sistema de monitoramento e avaliação permanente.

As LDO e os orçamentos têm que ser compatíveis com o que dispõe o PPA, assim como todos os programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros que sejam instituídos. Ou seja, o PPA é implantado com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar todas as iniciativas aos seus propósitos.

Nenhum investimento poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade fiscal, conforme Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão dos recursos orçamentários e financeiros e dá outras providências. As emendas parlamentares a LDO e ao orçamento têm que ser compatíveis com o PPA para que sofram apreciação por parte da comissão mista permanente do Congresso Nacional.

Vinte anos (1964-1984) de autoritarismo e economicismo experimentados durante o regime militar deixaram marcas profundas e influenciaram fortemente as visões sobre o planejamento por parte dos intelectuais, técnicos e políticos. Trabalhando, ainda, em ambiente de crise econômica e desequilíbrio das contas públicas e sob forte pressão de reivindicações populares até então reprimidas, a Constituinte não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental deixada como herança pelo regime militar e seus tecnocratas.

Entretanto, um certo ar de modernidade foi dado ao planejamento com a institucionalização do PPA, que busca criar um instrumento que explicita as intenções do governo, que dê coerência às ações de longo e médio prazo e que organize as intervenções parlamentares nos orçamentos. O diferencial maior em relação aos processos implementados no passado, é a preocupação em criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e das despesas públicas.

A partir da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, o Congresso Nacional começa a reaver seu poder, que durante o regime militar ficou bastante reduzido. Os PND's produzidos durante o regime militar não eram submetidos à apreciação dos parlamentares e os orçamentos tinham apenas uma tramitação fictícia, pois não podiam ser alterados na sua essência, o mesmo ocorrendo com a prestação de contas do Poder Executivo.

Com o PPA, a intenção, portanto, é para que os três poderes informem suas prioridades, fixe seus objetivos com clareza e especifiquem quais as suas intenções de gastos e investimentos. Isso para fazer frente à política que imperava até aquele momento, de planos econômicos (os chamados "pacotes"), sem autorização previa do Congresso, principalmente

aqueles de natureza tributária, que a cada final de exercício surgiam para suplantarem as crises de financiamento do gasto público.

A hiperinflação, a qual a economia brasileira esteve submetida durante o regime militar, tirava rapidamente o valor de compra das dotações orçamentárias, tornando-as ilusórias, e os excessos nominais de arrecadação serviam para dar conformidade a outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência.

Com a retomada da democratização, surgiu um imenso volume de demandas sociais sufocadas durante o período de repressão, que o Congresso Nacional entendeu ser importante fazer constar dos planos, programas e orçamentos do governo.

O sistema de planejamento normativo, que teve a primazia absoluta como instrumento de planejamento governamental no terceiro quarto do século XX, pela sua própria natureza extemporânea, obteve êxito por ter sido implementado junto a uma sociedade menos complexa e contida, social e politicamente, fruto do regime autoritário vigente.

Essa atmosfera criada pelos dirigentes militares foi favorável à condução do projeto de modernização conservadora da economia nacional, que levou o país a concluir a sua 2ª Revolução Industrial, sem, contudo, garantir bases para sustentabilidade econômico-financeira, e competitividade para a indústria fazer frente aos mercados concorrentes.

Os dirigentes políticos naquele período consideravam o planejamento apenas uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, considerados, por eles, como sendo o único recurso necessário no processo de gestão governamental.

Os recursos políticos, organizacionais, estruturais, educacionais e de informática, dentre muitos outros necessários à condução, presumivelmente condizente, de uma sociedade multidimensional e homogênea, foram ignorados ou relegados a um plano secundário.

Mesmo com todo o processo renovador pós-regime ditatorial, com a política ganhando maior importância, com o veloz processo de mudanças dos valores culturais, com a difusão das inovações tecnológicas aumentando, ainda assim a Constituição de 1988, no que tange ao planejamento governamental, adotou uma linha normativa e economicista.

#### **4.1 O PRIMEIRO PPA**

Tendo sido o primeiro governo civil empossado por meio de eleições diretas desde 1960, o grupo que ascendeu ao poder em 1990, formado por empresários, acadêmicos e pessoas sem experiência em administração pública, introduziu mudanças conceituais e organizacionais que fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60.

Seguindo tendências políticas neoliberais, que então entravam em voga em vários países europeus, o governo abre a economia brasileira à concorrência mundial, reduzindo as tarifas de importação. Foi a partir desse governo que começaram os planos de privatização das empresas estatais e a adoção de uma política contra a intervenção do Estado como elemento regulador na economia.

Por meio das medidas de abertura da economia brasileira para o mercado internacional, diversas empresas são fechadas, gerando um grande quadro recessivo. Os objetivos do governo não são alcançados: a inflação volta a crescer em grande escala, reduzida apenas artificialmente no início do Plano Collor, através do enxugamento arbitrário da moeda corrente no mercado.

A reforma administrativa, que inevitavelmente fazem os dirigentes que chegam sem ter idéia precisa do que mais importa, foi desorganizadora e paralisante, destruindo o pouco que restava de capacidade de governo. Os economistas, acadêmicos convictos do poder indelével do mercado e críticos contumaz da relevância do Estado, relegaram o planejamento, que para eles consistia em um instrumento ultrapassado, passando a política econômica, exclusivamente, a responder pelo que de mais relevante podia fazer o governo.

Devido à inexperiência, o primeiro PPA foi elaborado sem preparo prévio dos seus redatores, que desconsideraram a importância do inter-relacionamento entre os gestores, que por sua vez apenas indicaram intenções vagas, programas com nomes suntuosos e sem, na realidade, ter conteúdo. Isto posto, o PPA foi entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), determinado pela Lei nº 4.320.

Essa ausência de planejamento veio se encaixar no processo conturbado, desencadeado pelo governo que estava assumindo o poder. Os programas definidos não tinham conteúdo e não atacavam os problemas nacionais. Não houve busca pelas melhores práticas da tecnoburocracia, ao contrário, os servidores públicos foram acusados por todos os males do país. Por tudo isso, a qualidade e as propriedades do primeiro PPA não se fizeram mostrar.

O plano serviu apenas para cumprimento das exigências constitucionais. Foi aprovado pelo Congresso Nacional sem que tenha tido discussão ou emendas. Não se tornou o norteador das ações governamentais. Tão pouco foi criado um sistema de acompanhamento e avaliação, que possibilitasse a avaliação e corrigisse as distorções, permitindo a inclusão de mudanças.

A dicotomia entre o PPA e as reais intenções do governo ficou transparente quando, ainda no primeiro semestre de 1992, foi iniciada uma revisão no plano, concluída com a aprovação da Lei nº 8.446, de 21 de junho de 1992. Entretanto, não logrou êxito essa proposta de revisão, uma vez que o governo sofreu um processo de *impeachment*, culminando com o afastamento do presidente.

#### **4.2 O SEGUNDO PPA**

O segundo PPA foi formulado sob responsabilidade do governo pós-*impeachment* para cobrir o período de 1996-1999. Diferente do governo anterior, o grupo de assessores do novo presidente era composto por políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes.

A Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), criada no governo anterior, foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), evidenciando a clara intenção de firmar o viés econômico-fiscalizador, através do destaque do orçamento, como se o mesmo não fizesse parte do planejamento. O orçamento teve sua condição reduzida a mero instrumento de acompanhamento da execução da despesa, para que não houvesse comprometimento das metas físicas necessárias à consolidação do Plano Real.

O PPA de 1996-1999, apesar de ser apresentado com um conteúdo mais ambicioso, não conseguiu suplantar as limitações técnicas e estruturais apresentadas no primeiro PPA. Sua característica, muito semelhante de um OPI, não destaca ações, instrumentos de política,

mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, dentre outros aspectos que pudessem dar uma conformidade diferente a esse Plano.

Na mensagem de encaminhamento do PPA 1996-99 ao Congresso Nacional, ficaram estabelecidos os princípios para o planejamento econômico e, para tanto, foram anunciadas três estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva e modernização produtiva. Contudo, as estratégias mais se aproximaram de desejos, por não qualificarem os conteúdos das ações e tampouco, não foram quantificados os investimentos necessários para alcançar os objetivos e metas pretendidas.

O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram com que o segundo PPA se transformasse em mais um documento formal, dando apenas cumprimento às determinações constitucionais. O não engajamento dos dirigentes do governo ao PPA 1996-99 ficou evidenciado em agosto de 1996, com o lançamento do programa “Brasil em Ação”, que cuidava de 42 projetos considerados prioritários.

Esse programa passou a ser executado sob uma nova ótica de gerenciamento, que buscou a comunhão da equipe de governo a uma perspectiva empresarial para a obtenção dos resultados, mediante um acompanhamento sistemático e detalhado das ações e para tanto, foi criada a figura do gerente de projeto e implantado um Sistema de Informações Gerenciais (SIG).

Em decorrência da simplicidade do modelo de gestão aplicado, que não contou com monitoramento minucioso em razão da ausência de indicadores precisos e validados pela experiência, vários problemas tiveram que ser enfrentados. Isso gerou diferentes resultados de desempenho no que se refere às atividades do programa “Brasil em Ação”. De qualquer forma, a criação do programa pôde ser considerada um passo importante para reduzir o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público, o que implica em introduzir doses crescentes de pensamentos estratégicos e alguma visão situacional.

### **4.3 O TERCEIRO PPA**

Os dois primeiros PPA não tiveram uma metodologia própria, não seguiram nenhum conceito que os transformassem em um verdadeiro plano plurianual ou em um planejamento de médio prazo. Isso em decorrência do Poder Executivo não ter dado quase nenhuma importância para o processo de planejamento governamental.

O Poder Executivo, detentor dos detalhes técnicos e operacionais necessários à elaboração e organização do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias anualmente, conforme determina a CF, artigo 165, parágrafo 9º, inciso 2, não pôs em prática seus dons, exigindo do Parlamento a manifestação e autoria dos projetos de lei que conduziram o planejamento público por dez anos.

A apatia do Poder Executivo teve fim em outubro de 1997, quando foi editada a Portaria Interministerial nº 270, que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas (APFP), com o propósito de elaborar projeto de lei complementar com as formulações originadas no Parlamento.

Com a constituição desse GTI, o governo procurou corrigir as distorções no planejamento governamental, que tiveram múltiplas causas. Uma delas foi a supremacia do planejamento econômico sobre o planejamento público, em decorrência da disparada dos preços.

Ainda sobre o enfoque bastante restritivo da CF de 1988, o GTI concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997, aperfeiçoando as definições e conceituações dos PPA, LDO e OGU, buscando criar segurança nas tomadas de decisões e tornar conhecido os processos governamentais.

O programa passa a ser um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o plano plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. O programa se origina a partir da identificação de um problema ou de uma demanda da sociedade que o governo precisa resolver ou atender. O problema deve ser mensurado por meio de um indicador e, em seguida, deve ser definido o objetivo a ser alcançado, que deve expressar com precisão o resultado desejado. As ações dos programas podem ser os projetos ou as atividades que integram os orçamentos da União, sendo atributos das ações os produtos, as unidades de medidas e as metas.

## 5. Considerações

As mudanças ocorridas na gestão pública, com a adoção de programas comuns ao planejamento e ao orçamento, foram o ponto de partida do processo de transformação da administração burocrática em gestão por resultados. Outros passos deverão ser dados para que o governo, efetivamente, concentre o foco de suas ações nas demandas da sociedade.

A capacitação do servidor tornou-se premente, uma vez que o ambiente de trabalho vem passando por profundas transformações e sua complexidade tem sido crescente. A capacitação deverá ter o objetivo de promover uma mudança comportamental no servidor, que converterá suas atitudes burocráticas em uma postura empreendedora.

A modernização e o revigoramento dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão governamental exigem da administração pública federal uma reorganização de suas estruturas e capacitação para as novas funções. Sendo um dos principais obstáculos à modernização no processo de gestão pública, é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais.

## 6. Referências

ANTHONY, R. **Planning and control systems: a framework for analysis.** Boston: Harvard University, 1965.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 24.ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

CUNHA, A. S. M. As tentativas de racionalização dos gastos públicos. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE/FGV, Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública – RAP**, n. 32, v. 8, 1997.

DRUCKER, P. F. **Prática de Administração de Empresas.** São Paulo: Thomson Learning/Pioneira, 1981.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2001.

HOLANDA, N. **Elaboração e Avaliação de Projetos.** Rio de Janeiro: APEC, 1968.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo.** 3. ed. Brasília: IPEA, 1997.

MOSHER, F. **Program budgeting: theory and practice with particular reference to the USD Army.** New York, Stratford Press, 1954.

ROBOCK, S. H. **Desenvolvimento brasileiro em debate.** São Paulo: Francisco Alves, 1977.

SCHULTZE, C. L. **The politics and economics of public spending.** Washington: The Brooking Institute, 1968.

SCHICK, A. **The road to PPB: the stages of budget reform.** Santa Monica, CA: Rand, 1994.