UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no
governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**

Ivan Trizi Amorim

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann

São Paulo

2016

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Roberto Sbragia
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Júnior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

Ivan Trizi Amorim

A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

São Paulo

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Amorim, Ivan Trizi.

A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 a 2004-2007 / Ivan Trizi

Amorim. – São Paulo, 2016.

155 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016.

Orientador: Adalberto Américo Fischmann.

1. Planejamento estratégico. 2. Planejamento Federal. 3. Setor público.
4. Políticas públicas. 5. Plano Plurianual (PPA). 6. Administração pública.

I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título

CDD 658.401

Aos meus pais, sra. Florilda
e sr. Luiz, e à minha irmã,
srta. Marília. Fontes
cotidianas de inspiração.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a oportunidade de estar na Universidade de São Paulo (USP) - pública, gratuita e de qualidade -, na qual tive a honra e o privilégio de poder graduar-me em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Each), e, nestes dois últimos anos, cursar este mestrado em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (PPGA-FEA).

O despertar da vontade de estudar planejamento governamental, em especial o brasileiro, advém da graduação. As escolhas das disciplinas, dos trabalhos, dos artigos escritos, desta dissertação - e de uma futura tese - corroboram isso. Desde então, as ideias presentes neste trabalho vêm sendo amadurecidas. Assim, daqueles tempos para cá, em ordem cronológica, agradeço especialmente aos seguintes professores que foram ou vêm sendo importantes nesse processo:

I-) Prof. Dr. Valmor Slomski, pelo pioneirismo em ter recebido um aluno da Each aqui na FEA, por ter ministrado as disciplinas Contabilidade Governamental e Controladoria no Setor Público e pelas valiosas contribuições na qualificação desta pesquisa;

II-) Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho, por ter ministrado a disciplina Planejamento no Setor Público na Each, pela feição que deu ao curso de Gestão de Políticas Públicas ao coordená-lo, pelas cartas de recomendação, por ter contado comigo no Programa de Aperfeiçoamento ao Ensino (PAE) por duas vezes, pelos convites como aluno ou professor, pela coorientação deste trabalho, pelas conversas, pela proximidade com os estudantes, e, ademais, pela pessoa que representa no *Campo de Públicas*;

III-) Profa. Dra. Úrsula Dias Peres, com quem desenvolvi, durante um ano, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da graduação acerca do histórico do planejamento e orçamento governamentais no Brasil, pela carta de recomendação, por sempre poder contar em atividades acadêmicas e por ter me apresentado ao Prof. Dr. Nelson Machado;

IV-) Prof. Dr. Nelson Machado, pela honra de poder estar próximo de uma pessoa com sua trajetória de vida profissional. Pelo trabalho, pelas conversas, pela simplicidade e paciência, pelo aprendizado durante mais de um ano acerca do orçamento e planejamento públicos e pelas cartas de recomendação. Por ter aberto as portas de sua casa para mim, juntamente com a sra. sua esposa, Profa. Dra. Rona;

V-) Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso, do curso de Gestão de Políticas Públicas, pelo mestre, pelo convite para trabalhar em sua pesquisa por meio de iniciação científica e pela carta de recomendação, e Profs. Abrão Blumen e Rosano Pierre Maieto, do curso de Aperfeiçoamento em Controladoria Governamental da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pelas aulas ministradas, pelos diálogos e pelas cartas de recomendação;

VI-) Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann, por receber-me aqui no PPGA da FEA como aluno especial na disciplina Planejamento Estratégico, por orientar-me durante estes mais de dois anos nesta dissertação, pela liberdade temática e na expressão das ideias, pelo respeito ao tempo e às dificuldades, pela paciência e pela disponibilidade em meio a tantos outros compromissos acadêmicos.

Também agradeço aos entrevistados deste trabalho, que reservaram um considerável tempo em suas agendas, ministraram verdadeiras aulas em nossas conversas e disponibilizaram-se após as entrevistas: Sr. Ariel Cecílio Garces Pares, que me recebeu por duas vezes por intermédio da Profa. Dra. Evelyn Levy, a quem também agradeço; Sr. José Paulo Silveira, que, aproveitando sua agenda em São Paulo, muito ajudou-me ao encontrar-me aqui; Sr. José Luiz Pagnussat, que me recebeu na Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Sr. Fabiano Core, que me recebeu na Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Sra. Beatrice Valle, que me recebeu na Presidência da República.

Como retribuição dos meus anos de estudo e dedicação nesta Universidade, espero que os escritos deste trabalho, e os que dele serão derivados, possam trazer contribuições à sociedade.

*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou
diretamente, nos termos desta Constituição.*

Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

RESUMO

A promulgação da Carta Magna de 1988 resgatou a prática do planejamento governamental no Brasil ao trazer sua previsão constitucional, notadamente do plano plurianual (PPA), que se iniciou no período de 1991-1996 e encontra-se no período de 2016-2019. O PPA é um instrumento que determina, entre outros, as diretrizes, objetivos e metas da administração. Dito isso, esta pesquisa propõe o estudo da institucionalização do planejamento governamental na gestão pública contemporânea brasileira, tendo como instrumentos os PPAs do nível federal dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007. Utilizando-se da pesquisa qualitativa, foram realizadas análises documentais, revisão da literatura e entrevistas. Os resultados apresentados demonstram as inovações trazidas e a identidade constituída pelo PPA 2000-2003, tendo sua metodologia continuada e aprofundada no PPA seguinte, relativo ao período de 2004-2007.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Plano Plurianual (PPA); Planejamento Federal; Setor Público; Administração Pública; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The sealing of Magna Carta in 1988 recovers the practice of public planning in Brazil through the Constitutional forecast, known as plurianual plan (PPA). The first plan was introduced in 1991-1996 and the currently plan is 2016-2019. PPA is a instrument of governmental planning which also establish guidelines, goals and targets. Accordingly it, the purpose of this article is to study the institutionalization of governmental plan in the contemporary Brazilian public administration, using as support the Federal PPAs 2000-2003 and 2004-2007. It was used qualitative research, specifically documental analysis, bibliographic review and interviews. The results shows the innovation and identity achieved in the PPA 2000-2003 and the methodology maintained in the following, PPA 2004-2007.

Keywords: Strategic Planning; Plurianual Plan (Multi-year Plan); Federal Planning; Public Sector; Public Administration; Public Policies

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xv
LISTA DE QUADROS	xvii
LISTA DE FIGURAS	xviii
1. INTRODUÇÃO.....	19
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	22
1.2 JUSTIFICATIVA	23
1.3 OBJETIVO GERAL	25
1.3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	25
2. METODOLOGIA	27
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	32
3.1. Planejamento Governamental.....	32
3.2. Contexto Histórico do Planejamento Governamental no Brasil.....	34
3.3. Instrumentos de Planejamento e Orçamento Governamentais na CF	40
3.4. Plano Plurianual (PPA).....	45
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	60
4.1. Antecedentes	60
4.2. Plano Plurianual 2000-2003.....	88
4.3. Plano Plurianual 2004-2007	118
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS.....	140
APÊNDICE A – Entrevista. PPA 2000 – 2003 (<i>Avança, Brasil</i>).....	151
APÊNDICE B – Entrevista. PPA 2004 – 2007 (<i>Brasil de Todos</i>).....	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Analista de Planejamento e Orçamento (APO)

Analytic Hierarchy Process (AHP)

Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

Balanced Scorecard (BSC)

Banco Central do Brasil (BCB)

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)

Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988)

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

General Accounting Office (GAO)

Grupo de Trabalho (GT)

Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)

Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

International Organization for Standardization (ISO)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare)

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)

Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)

Orçamento Geral da União (OGU)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)
Organização das Nações Unidas (ONU)
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
Partido dos Trabalhadores (PT)
Planejamento Estratégico Situacional (PES)
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)
Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
Plano Plurianual (PPA)
Produto Interno Bruto (PIB)
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
Projeto de Lei Complementar (PLC)
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)
Projeto de Lei do Plano Plurianual (PL-PPA)
Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)
Projeto Piloto de Investimentos (PPI)
Secretaria da Receita Federal (SRF)
Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)
Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)
Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)
Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)
Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)
Tribunal de Contas da União (TCU)
To Plan, To Do, To Check, To Act (PDCA)
Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA)
Unidade Estratégica de Negócio (UEN)
Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atores-chave no processo de concepção dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007	29
Quadro 2 - Fase I (?-1929) – Planos Governamentais (1869-1929)	35
Quadro 3 - Fase II (1930-1970) – Planos Governamentais (1930 – 1987)	38
Quadro 4 - Fase III (1980-1990) –	39
Quadro 5 - Fase IV (1991-atual) - Planos Plurianuais (1991-2019)	40
Quadro 6 - Prazos para encaminhamento e devolução do PPA, LDO e LOA.....	51
Quadro 7 - Principais disputas em torno das características do PPA	59
Quadro 8 - Bases/Origens do PPA 2000-2003	88
Quadro 9 - Características centrais do programa.....	107
Quadro 10 - Mudanças introduzidas pelo PPA 2000-2003	118
Quadro 11 - Mudanças introduzidas pelo PPA 2004-2007	133
Quadro 12 - Estrutura dos PPAs: 2000-2003 e 2004-2007	134
Quadro 13 - Comparativo entre PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007	136

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - PPA, LDO e LOA - Governos FHC II e Lula I.....	50
Figura 2 - Estrutura do programa do PPA 2000-2003	103
Figura 3 - Horizontes de planejamento	106

1. INTRODUÇÃO

A história do planejamento governamental¹ federal no Brasil pode ser classificada a partir de distintas visões.

Baer, Kerstenetzky e Villela (1973) distinguem entre os estágios pré-1930, anos 1940, anos 1950 e anos 1960; Monteiro e Cunha (1974) entre os períodos 1934/1945, 1946/1955 e 1956/1963; Leite Barbosa (1987) entre ocasional (até 1939), empírico (1939-1964) e científico (pós-1964); Rezende (2010) entre auge (década de 1970), desconstrução (década de 1980) e reconstrução (primeira década do século XXI); Cardoso Jr. e Gimenez. (2011) entre auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI).

Assim, com base na revisão da literatura e nas divisões estabelecidas pelos autores citados, esta pesquisa propõe uma nova classificação, visando ampliar a cobertura temporal para compreender toda a história do planejamento governamental brasileiro federal até então existente. Dito isso, os 4 períodos sugeridos são os seguintes: (I) ?-1929; (II) 1930-1970; (III) 1980-1990; e (IV) 1988 – atual.

(I) ?-1929. Antecedentes ou precedentes. Marcos inicial: não há na literatura referência consensual ao plano inicial neste período. Marco final: quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e a decorrente crise mundial. Período marcado pela existência de pouco planejamento governamental federal e de elaboração de planos;

(II) 1930-1970. Ascensão e auge. Marco inicial: Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943). Marco final: crises do petróleo (1973 e 1979) e a decorrente crise da dívida externa. Período caracterizado pela elaboração sistemática de planos, pois todos os governos federais elaboraram o seu. A ascensão inclui o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943); e o auge refere-se ao Plano de Metas (1957-1960) e aos I e II PNDs (1972-1979). Predominância da lógica econômica, ou seja, planejamento como sinônimo de planificação econômica;

(III) 1980-1990. Interregno (declínio ou crise). Marco inicial: estagflação (estagnação econômica com inflação). Marco final: estabilização econômico-política

na segunda metade da década de 1990. Período caracterizado pela busca da estabilização econômica por meio dos planos econômicos (curtíssimo prazo), influenciando diretamente tanto o período anterior como o seguinte. Esvaziamento do planejamento governamental federal brasileiro devido à conjuntura político-econômica à época. Rediscussão acerca do papel do Estado;

(IV) 1988 – atual. Retomada. Marco inicial: promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 com a previsão do PPA. Assim sendo, tem-se que o Plano:

- (a) além de sua previsão constitucional, recebe uma definição do que ele deve abranger, ainda que haja a necessidade de norma regulamentadora;
- (b) passa a ter periodicidade (quadrienal) definida;
- (c) representa a retomada do planejamento governamental brasileiro de médio prazo;
- (d) representa uma nova era de planejamento, compreendendo diversos aspectos (econômico, político, social, jurídico, orçamentário, administrativo) e diversas outras questões ou agendas (ambiental, minorias, direitos difusos de maneira geral, multissetorialidade e transversalidade, participação social, entre outras). O planejamento passar a ser sinônimo de gestão de programas governamentais;
- (e) é o principal instrumento de planejamento governamental brasileiro devido à obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial e referência na elaboração de outros planos e programas.

Diante do exposto, desde os anos de 1980, com as crises da dívida externa e da intervenção estatal e com a transição de um regime militar para um democrático, a gestão pública brasileira vem passando por diversas transformações, que podem ser classificadas em três dimensões: institucional-administrativa, econômico-financeira e sociopolítica (COELHO, 2012) e que contribuem para explicar a retomada do planejamento de iniciativa do setor público no país.

Na dimensão institucional-administrativa, têm-se mudanças no marco jurídico, tais como a adoção da Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 131/1999 (Lei da Transparência). Descentralização de políticas públicas e de recursos, profissionalização da burocracia, primazia do cidadão-usuário e inovações

gerenciais (como a gestão por resultados) completam o quadro. Assim, gradativamente, vem-se deslocando o foco nos processos para os resultados.

Na dimensão econômico-financeira, com recursos mais escassos, além da adoção do Plano Real, há ajuste fiscal, desregulamentação de monopólios, privatização de empresas estatais, estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com isso, diversifica-se o papel do Estado, que, além de exercer atividades de intervenção desenvolvimentista, passa a atuar também como regulador e catalisador.

Por fim, na dimensão sociopolítica, com a redemocratização, *accountability*, intersetorialidade, transversalidade e territorialização configuram-se como mecanismos que estreitam a relação Estado-sociedade, reduzindo a centralização e o insulamento burocrático (tecnocracia) e aumentando a governança pública, a gestão envolvendo Estado, mercado e sociedade.

Dito isso, neste cenário, o sistema brasileiro de planejamento e orçamento vem adquirindo nova configuração.

Com a promulgação da CF/1988, juntaram-se ao orçamento, desde então denominado lei orçamentária anual (LOA), o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Por meio da integração desses três instrumentos de planejamento e orçamento, a administração pública busca atender às demandas da sociedade.

A LOA é autorização da arrecadação de receitas previstas e da fixação das despesas a serem executadas no período de sua vigência, qual seja, 1 ano. É um conjunto de ações a serem realizadas, que se traduzem em políticas públicas, em benefício da sociedade. A LDO, também de duração de 1 ano, intermedeia o planejamento e o orçamento, direcionando-o por meio das metas e prioridades anuais.

Já a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, (artigo 165, §1º). O PPA possui duração de quatro anos e é o principal instrumento da área de planejamento que o País possui, devido à obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial e referência na elaboração de outros

planos e programas. Utilizando-se como exemplo a Carta Magna, no artigo 165, § 4º, tem-se 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.

A República Federativa do Brasil é dividida entre as esferas de poder federal, estadual e municipal, sendo que cada uma das três esferas elaboram seus próprios PPAs, destacando-se que o plano plurianual do ente federal é observado também pelos entes subnacionais na elaboração dos seus próprios planos.

Em nível federal, a partir da Constituição Federal de 1988, foram concebidos os seguintes 7 PPAs: 1991-1995 (governo Fernando Collor de Melo); 1996-1999 (governo Fernando Henrique Cardoso - I); 2000-2003 (governo Fernando Henrique Cardoso – II); 2004-2007 (governo Luís Inácio Lula da Silva – I); 2008-2011 (governo Luís Inácio Lula da Silva – II); 2012-2015 (governo Dilma Roussef – I); 2016-2019 (governo Dilma Roussef – II).

O foco desta pesquisa encontra-se no estudo acerca do PPA federal, mais especificamente nos terceiro e quarto PPAs federais, ou seja, o II PPA do governo FHC e o I PPA do governo Lula. Assim sendo, busca-se analisar o primeiro momento de institucionalização metodológica do plano plurianual do governo federal. Segundo Hall e Taylor (2003, p.196), para os teóricos do institucionalismo histórico, o termo *instituição* engloba:

[...] procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Dito isso, esta dissertação está dividida em cinco partes: (1) Introdução, que contempla também: problema de pesquisa, justificativa, objetivo geral e objetivos

específicos; (2) Metodologia; (3) Fundamentação Teórica; (4) Resultados e Discussões; e (5) Considerações Finais.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Após o interregno da década de 1980, a promulgação da Carta Magna de 1988 trouxe a previsão constitucional da prática do planejamento governamental, notadamente do plano plurianual, que se iniciou no período de 1991-1996 e encontra-se no período de 2016-2019. Portanto, passados quase 28 anos de prática em sua elaboração, esta pesquisa decorre da seguinte problemática: enquanto instrumento de planejamento governamental, em que momento o PPA federal adquiriu identidade metodológica e institucionalizou-se?

1.2 JUSTIFICATIVA

O Brasil tem tradição no planejamento governamental federal. No decorrer de sua história, importantes planos foram concebidos e implementados, em maior ou menor grau. Nos anos de 1980, com a crise econômica mundial e o questionamento do papel do Estado, o País passou pelo esvaziamento de sua prática.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é importante na retomada da prática do planejamento, inovando também ao instituir o plano plurianual (PPA), responsável pelas *diretrizes, objetivos e metas* da administração pública para os próximos 4 anos.

O PPA é o principal instrumento da área de planejamento que o País possui, devido à obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial e referência na elaboração de outros planos e programas. Ademais, enfatizando a sua importância, o Plano federal é observado também pelos entes subnacionais na elaboração dos seus próprios planos.

Dito isso, após um longo período de abandono do planejamento de médio prazo das ações públicas, desde a sua retomada até hoje foram concebidos 7 PPAs

federais, compreendendo os seguintes períodos: 1991-1995; 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; e 2016-2019.

Passados quase 28 anos, em que pese a experiência que o Brasil vem retomando na área e a importância desse instrumento, das leituras dos trabalhos produzidos até então constata-se que: (i) os períodos carecem de análises; (ii) as análises realizadas costumam focar apenas em um determinado período, mostrando-se fragmentadas. Uma pesquisa pelas principais bases de dados acadêmicas mostra uma produção incipiente na análise desses PPAs, sob diversos aspectos. Ainda, seja como causa ou consequência de sua pouca discussão nos meios político, acadêmico e midiático, cabe mencionar o pouco ou nenhum conhecimento do plano na sociedade.

Em outras palavras, a literatura relativa ao plano plurianual é insuficiente e descontínua, sobretudo durante os anos 1990. A partir dos anos 2000, notadamente no primeiro e segundo governos Lula (2003-2010), essa literatura também não alcançou muitos avanços.

Já nos últimos seis anos, desde 2011, há uma produção predominante no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) - Cardoso Jr. (2011a, p.497); Cardoso Jr. e Gimenez (2011, pp.337, 354, 355, 415); Cardoso Jr. (2014a, pp.29 e 38); Cardoso Jr. (2014b, pp.9 e 17); Cardoso Jr. (2015, pp.136 e 145) - que realiza uma interpretação que não contempla todo o histórico do PPA. Essa produção afirma que somente a partir do PPA 2004-2007, elaborado pelo primeiro governo Lula, o planejamento no Brasil foi retomado, desconsiderando importantes avanços trazidos pelos dois PPAs dos governos FHC (1995-2002), notadamente o de 2000-2003, alcançados a partir de uma série de fatores, com graus distintos de importância, e que serão abordados ao longo desta pesquisa.

Assim, tendo em vista as citadas diversas publicações recentes do Ipea acerca do PPA, esta pesquisa, por meio de revisão de literatura, análise documental e entrevistas com atores-chave do processo, propõe uma interpretação alternativa sobre o primeiro momento de institucionalização da identidade metodológica do PPA, trazendo evidências de que há diversos fatores relevantes anteriores ao ano de 2004 que contribuíram para a retomada do planejamento governamental federal no Brasil e que influenciaram os PPAs posteriores.

1.3 OBJETIVO GERAL

Analisar¹ a primeira institucionalização metodológica do plano plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental federal na gestão pública brasileira contemporânea (pós-Constituição Federal de 1988), tendo como base os PPAs do nível federal dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007.

1.3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com relação aos objetivos específicos, este trabalho pretende:

- 1-) Apresentar o plano plurianual (PPA), histórica e conceitualmente;
- 2-) Realizar análise documental dos planos plurianuais (PPAs) dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007;
- 3-) Entrevistar os servidores públicos que estiveram diretamente ligados à concepção dos PPAs dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007 a fim de contribuir na reconstrução da memória destes dois planos.

---

¹ Pode-se dizer que há duas tentativas de institucionalização metodológica do PPA: a partir do PPA 2000-2003 – que teve continuidade com os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 - e, posteriormente, a partir do PPA 2012-2015 - que teve continuidade no PPA 2016-2019.

2. METODOLOGIA

Este trabalho configura-se como uma pesquisa qualitativa, que faz uso da combinação de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas.

Para Flick (2009, p.16), a pesquisa qualitativa:

[...] utiliza o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada na perspectiva dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo.

A revisão da literatura foi utilizada para o conhecimento da produção realizada e publicada até 2016 acerca dos itens afins à temática deste trabalho.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica *pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa de campo e de laboratório. Em ambos os casos, busca conhecer as contribuições culturais ou científicas do passado* (CERVO e BERVIAN, 1978, p.40). Para Marconi e Lakatos (2003, p.183):

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisa, monografias, teses [...]. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...].

Concluindo, as mesmas autoras dizem que a pesquisa bibliográfica:

[...] não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre determinado assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (MARCONI E LAKATOS, 2003, p.183).

Já a análise documental foi utilizada tendo em vista os documentos oficiais disponíveis, ou seja, documentos e normas produzidos pelo governo federal e públicos, relacionados e essenciais ao tema de pesquisa.

Assim, no que diz respeito à análise documental, os documentos também configuram-se como fonte de dados, informações e evidências. Conforme apontam Martins e Theóphilo (2009, p.55):

Os documentos são dos mais variados tipos, escritos ou não, tais como: diários; documentos arquivados em entidades públicas e

entidades privadas; gravações; correspondências pessoais e formais; fotografias; filmes; mapas etc.

Na mesma linha, situando os documentos oficiais na tipologia de documentos escritos, Marconi e Lakatos (2003, p.178) afirmam que *constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados e que podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional.*

No que se refere aos documentos jurídicos, as autoras (2003, p.179) descrevem que estes *constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais.*

Gil (2002, p.45) assinala uma importante distinção entre pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Segundo o autor:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Por fim, foram entrevistados servidores públicos importantes na concepção e no processo dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 tendo em vista a contribuição no resgate da memória desses instrumentos de planejamento.. Esses atores-chaves podem ser chamados também de *atores-autores*, pois, além de terem participado do processo, escreveram e publicaram artigos sobre ele.

Chegou-se aos entrevistados com base nas leituras de artigos e livros que abordam os PPAs 2000-2003 e 2004-2007, os *atores-autores*, e por meio de indicações dos próprios entrevistados, ao responderem a seguinte questão presente no questionário semiestruturado: *Quais foram os mentores intelectuais do PPA 2000-2003 e 2004-2007?*

As entrevistas foram realizadas nos dias 09/06/2016 (José Luiz Pagnussat), 10/06/2016 (Ariel Pares) e 20/07/2016 (Beatrice Valle, Fabiano Core e Ariel Pares) em Brasília, e no dia 19/07/2016 (José Paulo Silveira), em São Paulo. Dos atores-chave relacionados no quadro abaixo, o sr. Waldemar Giomi, *in memoriam*, não foi entrevistado.

Quadro 1 - Atores-chave no processo de concepção dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007

Foto	Nome	Minicurrículo	Entrevista/Duração
	José Luiz Pagnussat	Economista de pela UCB. Professor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desde 1988, onde ministra cursos de formação para servidores das carreiras de planejamento e orçamento.	09/06/2016 (2h23m)
	Ariel Pares	Engenheiro Agrônomo pela UFRGS. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 1995, foi Diretor de Planejamento e Secretário Nacional de Planejamento e Investimentos Estratégicos de 2004 a 2007.	10/06/2016 (1h33m) e 20/07/2016 (1h28m)
	José Paulo Silveira	Engenheiro metalúrgico pela UFF. Foi secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (1996-1999 e 2000-2003).	19/07/2016 (1h51m)

Foto ²	Nome	Minicurrículo	Entrevista/Duração
	Fabiano Garcia Core	Analista de Planejamento e Orçamento, atuou como Diretor de Desenvolvimento Orçamentário da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	20/07/2016 (1h17m)
Foto não disponibilizada	Beatrice Valle	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi Diretora de Gestão e Gerente de Programas (2000-2007) da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.	20/07/2016 (1h08m)
	Waldemar Giomi	Foi secretário de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e Orçamento de 1994 a 2000.	<i>In memoriam</i>

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

² Todas as fotos acima foram retiradas da *internet*.

Então, com relação à entrevista, Cervo e Bervian (1978, p.105) afirmam que *esta é conversa orientada para um objetivo definido: recolher, através do interrogatório do informante, dados para pesquisa*. Na mesma linha, Gil afirma que é a:

[...] técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

Para Cervo e Bervian (1978, p.105), os pesquisadores recorrem à entrevista *sempre que têm necessidade de dados que não podem encontrar em registros e fontes documentárias e que podem ser fornecidos por certas pessoas*. Além disso, costuma-se recorrer à entrevista *quando não há fontes mais seguras para as informações desejadas ou quando se quiserem completar dados extraídos de outras fontes* (CERVO e BERVIAN, 1978, p.106).

A entrevista semiestruturada, segundo Manzini (1990/1991, p.154), focaliza-se em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista.

Desse modo, optou-se por elaborar um roteiro para a realização das entrevistas (verificar Apêndices A e B) buscando tanto auxiliar o entrevistador como direcioná-las, de forma que os entrevistados tivessem ampla liberdade para expor suas ideias relativas aos pontos de interesse.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. Planejamento Governamental

O presente tópico 3.1 e o tópico 3.2 seguinte não têm a pretensão de esgotar as abordagens relativas ao termo *planejamento governamental*, um conceito polissêmico³ nem tampouco adentrar nas características intrínsecas de cada plano, sobretudo por não ser o objeto desta pesquisa e por haver diversos trabalhos que visaram esse objetivo. Dessa forma, a abordagem aqui utilizada procura, apenas, expor essas informações de forma sintética.

As definições de planejamento governamental na literatura brasileira são diversas.

Do ponto de vista histórico, Rattner (1979, p.7) afirma que a *emergência e a prática de planejamento está estreitamente ligada com os processos de industrialização e urbanização, em grande escala*. Sua definição de planejamento governamental diz respeito a:

Uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para sua realização (RATTNER, 1979, p.8).

Furtado (2011, p.73) define planificação econômica como *um esforço de coordenação, com vistas a fins preestabelecidos, das principais decisões que estão sendo tomadas em um sistema econômico*. Também com viés economicista, B. Lafer (1970, p.17) diz que a *técnica de planejamento, em linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos*.

De acordo com Daland (1967, p.144), o papel do planejamento no governo diz respeito essencialmente a uma questão de aplicar a razão a problemas públicos. Ademais, Daland (1967, p.119) analisa que o principal problema do planejamento

---

³ O conceito de planejamento é polissêmico. Não há consenso na literatura nacional quanto ao emprego dos termos (estatal, governamental, público, iniciativa do setor público, entre outros), talvez pela retomada recente das discussões acerca do tema. Assim sendo, devido a essa lacuna, optou-se neste trabalho pela utilização do termo *planejamento governamental*.

governamental brasileiro não está relacionado à preparação de bons planos, mas à implementação de bons planos.

Para Cardoso (1975, p.170), *para sobreviver e expandir-se tem que planejar*. O autor verifica na literatura uma suposta oposição entre administração – representando a decisão ótima, a racionalização, e incluindo aqui o planejamento - e política. Mas, conforme defende, as decisões da gestão de um governante no planejamento são políticas, pois, por intermédio da definição dos planos, alocam-se valores e objetivos juntamente com recursos, e redefinem-se as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos.

Ainda que não seja um autor brasileiro, a obra de Carlos Matus, economista chileno, é muito influente no planejamento governamental do País. Assim sendo, em Huertas (1993, p. 6), planificar significa:

Pensar antes de atuar, pensar com método, de maneira sistemática; explicar possibilidades e analisar suas vantagens e desvantagens, propor objetivos, projetar-se para o futuro, porque o que pode ou não ocorrer amanhã decide se minhas ações de hoje são eficazes ou ineficazes.

A planificação não se refere apenas à questão econômica. Além disso, não compete com o mercado, mas complementa-o e corrige-o. Assim, a planificação refere-se ao cálculo que precede e preside a ação humana em qualquer âmbito do jogo social [...] (HUERTAS, 1993, p.7), que integra todas as dimensões da realidade, em especial o mundo da política com o da técnica (HUERTAS, 1993, p.17).

O planejamento estratégico situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus, é um método e teoria da planificação estratégica pública; está desenhado para servir os dirigentes políticos no governo ou na oposição; considera vários atores em um jogo de conflito e cooperação, mas diferentemente da planificação estratégica corporativa, os atores são partidos políticos, governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicatos; está centrando nos problemas públicos; é aplicável também a qualquer organismo cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1993, p.13).

No planejamento tradicional, o plano é um cálculo determinista que pretende ser científico. Já no PES, o plano não pode ser um cálculo científico e baseia-se em um conceito de aposta com fundamento estratégico (HUERTAS, 1993, p.45).

Busca-se caminhar do planejamento tradicional - associado a termos como: normativo; *top-down*; tecnoburocrático; insulado; economicista – para o planejamento com características contemporâneas, ou seja, indicativo, estratégico, mais aberto, participativo, representativo.

3.2. Contexto Histórico do Planejamento Governamental no Brasil

Principalmente após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, em cenários cada vez mais complexos, contar com a integração dos instrumentos de planejamento e orçamento tornou-se essencial para que a administração pública possa de maneira eficiente exercer as atividades de sua competência e atender às demandas da sociedade.

Desse modo, faz-se aqui uma breve incursão na história do planejamento no Brasil a fim de resgatar os marcos de planejamento no País, materializados por meio de planos, e trazer acontecimentos importantes do cenário internacional que influenciaram o cenário nacional, culminando, após um longo processo, com a previsão da integração do planejamento e orçamento na Constituição Federal de 1988 por meio do programa plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA).

Não se pretende adentrar nas características específicas dos planos, pois, além de não se configurar como objetivo desta seção, há diversos trabalhos que tiveram esse intuito.

De acordo com Leite Barbosa (1987, p.68), o plano decenal de desenvolvimento econômico do Japão de 1884, denominado *Kogyo I Ken*, é considerado por alguns economistas brasileiros como o primeiro plano de desenvolvimento do mundo. No entanto, pondera o autor:

A verdade é que experiências semelhantes de intervenção estatal na economia sempre existiram e podem ser consideradas como primeiros ensaios na prática de planejamento. Este, porém, só teve início, de modo sistemático e englobando a economia por inteiro, na Rússia, no final da década de 1920 [planos quinquenais], estendendo-se depois da Segunda Guerra Mundial para outros países (LEITE BARBOSA, 1987, p.68).

B. Lafer exprime uma análise corrente na literatura relativa ao histórico do planejamento governamental no País. Para a autora (1970, p.9), a utilização do planejamento como instrumento de política econômica é recente, tendo a União Soviética, por meio de seu primeiro plano quinquenal (1929), como pioneira, e, além disso, era o único país, antes da II Guerra Mundial (1939-1945), que usava o planejamento de maneira sistemática.

No Brasil, Ianni (1986, p.44) observa que medidas intervencionistas já eram adotadas pelos governantes nas décadas anteriores aos anos 1930, sendo que desde o início do século XX, o poder público passou a compreender *diretrizes cada vez mais elaboradas e tecnicamente mais rigorosas para fazer face a problemas [...]*.

Ainda que tais medidas intervencionistas fossem adotadas no Brasil em anos anteriores à década de 1930, predominavam neste período as ideias liberais do *laissez-faire*, não sendo comum a realização de atividades de planejamento governamental devido à presença limitada do Estado na economia (LEITE BARBOSA, 1987, p.73)

Quadro 2 - Fase I (?-1929) – Planos Governamentais (1869-1929)

PLANOS GOVERNAMENTAIS (1869-1929)		
GOVERNO	PLANO	PERÍODO
D. Pedro II	Plano Moraes (navegação no interior do Brasil)	1869
D. Pedro II	Plano Queiroz (plano de viação)	1874
D. Pedro II	Plano Rebouças (construção de ferrovias)	1874
D. Pedro II	Plano Bicalho (interligação das ferrovias com hidrovias)	1881
Campos Sales	Plano de Recuperação Econômico-Financeira	1898
Campos Sales	Plano Geral de Viação	1890
Afonso Pena	Convênio de Taubaté (café)	1906
Artur Bernardes	Missão Edwin Montagnu (inglesa)	1923
Crise de 1929 - Quebra da Bolsa de Nova Iorque		

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

O Plano Moraes (1869), referente ao 2º Reinado sob o Imperador D. Pedro II, é trazido por uma parte da literatura e é o primeiro documento listado na tabela acima. No entanto, isso não assegura que seja, de fato, a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil. Sente-se a ausência de uma definição consensual mínima acerca do termo planejamento governamental e suas características e, então, as possibilidades e limites acerca do que poderia ser considerado como plano (guardadas as características de cada época).

Em que pese a discussão existente sobre planejamento governamental nos anos 1920 na Europa e nos Estados Unidos, como consequência da Revolução Russa e do esforço concentrado para proporcionar a base econômica indispensável às operações bélicas no contexto da I Guerra Mundial, no Brasil, as ideias sobre planejamento só começam a ganhar expressão institucional a partir da Revolução de 1930 (PINTO, 1982, p. 5), com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Leite Barbosa (1987, p.78) considera que o papel do Estado na economia do País foi impulsionado pela crise mundial dos anos 1930, pois trouxe mudanças institucionais e acelerou o processo de industrialização por meio da política de substituição de importações.

Ainda segundo Leite Barbosa (1987, p.80), a crise de 1929 - decorrente da superprodução do sistema capitalista, levou-se ao fim o Estado Liberal e trouxe à tona as ideias *keynesianas* de intervenção estatal na economia - possibilitou ao Brasil maior conscientização de seus problemas, buscando-se, a partir de então, a transição de uma economia essencialmente agrário-exportadora para uma urbano-industrial.

No contexto internacional, os Estados Unidos implementaram o *New Deal*, um ambicioso plano de obras públicas que contou com a intervenção estatal na economia para reaquecê-la após o período da Grande Depressão.

Ianni (1986, p 43) acredita ser *muito provável* que o decorrer da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) represente o marco da incorporação da técnica de planejamento enquanto instrumento de política econômica estatal no Brasil. A crise no comércio internacional decorrente desse episódio demandava do País nova postura. Para o autor, foi nessa época que a:

[...] planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica "mais racional" de organização das

informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras (IANNI, 1986, p. 43).

O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) é considerado pela literatura como o marco do planejamento governamental brasileiro, por ser o primeiro plano quinquenal do País (LEITE BARBOSA, 1987, p.81). De acordo com Maciel (1989, p.40):

[...] somente a partir de 1939 o País passou a incorporar, de forma mais sistemática, o planejamento à prática administrativa, após algumas tentativas limitadas a aspectos bastante específicos da realidade nacional.

No cenário mundial, a França criou o *Comissariat du Plan*, em 1946, sendo o primeiro plano francês compreendendo o período de 1946-1950 (LEITE BARBOSA, 1987, p.70). Ainda, após o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos implementaram o Plano *Marshall*, iniciado em 1947, visando a contribuir na recuperação econômica dos países do bloco capitalista; já a União Soviética implementou o *Comecon* (1949) a fim de contribuir economicamente com os países do bloco socialista e não permitir o avanço da influência norte-americana.

Assim sendo, a partir desse período, *o poder público foi levado a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático na economia do País* (IANNI, 1986, p.45). Por meio da análise da tabela abaixo, pode-se verificar que, ao longo do período, todos os governantes elaboraram seus planos.

Em síntese, Ianni (1986, p.59) credita as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental brasileiro a uma combinação de condicionantes, tais como: economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado e nova constelação de classes sociais.

Quadro 3 - Fase II (1930-1970) – Planos Governamentais (1930 – 1987)

PLANOS GOVERNAMENTAIS (1930-1987)		
GOVERNO	PLANO	PERÍODO
Getúlio Vargas	Missão Otto E. Niemeyer (inglesa)	1931
II Guerra Mundial (1939-1945)		
Getúlio Vargas	Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional	1939-1943
Getúlio Vargas	Missão Taub e Missão Cooke (norte-americanas)	1942
Getúlio Vargas	Plano de Obras e Equipamentos (POE)	1943-1948
Getúlio Vargas	Relatório Simonsen	1944-1945
Eurico Gaspar Dutra	Missão Abbink (norte-americana)	1948
Eurico Gaspar Dutra	Plano Salte	1948-1950
Getúlio Vargas	Plano de Reaparelhamento e Fomento Nacional (Plano Lafer)	1951
Getúlio Vargas	Comissão Mista Brasil – EUA	1951-1953
Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	1957-1960
João Goulart	Plano Trienal	1963-1965
Castelo Branco	Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)	1964-1966
Costa e Silva	Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)	1968-1970
Emílio Garrastazu Médici	Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo	1970-1973
Emílio Garrastazu Médici	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	1972-1974
1ª crise do petróleo (1973)		
Ernesto Geisel	II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	1975-1979
2ª crise do petróleo (1979)		
João Baptista Figueiredo	Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-III	1980-1985
José Sarney	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – Nova República	1986-1989
José Sarney	Plano de Ação Governamental (PAG)	1987

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

O Plano de Metas, implementando durante o governo Juscelino Kubitschek, é considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, C., 1970, p.30), sendo um caso bastante bem-sucedido na formulação e implementação de planejamento (LAFER, 1970, C., p.49). Neste mesma linha, Pinto (1982, p.8) afirma que:

Até o advento do Programa de Metas do Governo Kubitschek não se teve no Brasil um Plano de âmbito verdadeiramente nacional. As experiências, até então, revelam efetivamente orçamentos de capital da União, onde, eventualmente, os Estados e Municípios eram contemplados com dotações para executar obras e serviços em nomes do Governo Federal.

Somado ao Plano de Metas, os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs I e II também representam o momento áureo do planejamento governamental no Brasil, pois vultosos investimentos foram realizados, com o Estado atuando fortemente no desenvolvimento econômico do país.

Com as duas crises do petróleo (1973 e 1979), o mundo foi duramente afetado – o Brasil, em particular, devido ao modelo de crescimento adotado, baseado no endividamento externo. Assim, ganharam força as ideias neoliberais - primeiramente na Inglaterra de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan -, exigindo menor intervenção estatal na economia. Ainda, o à época colocou em dúvida a importância da prática do planejamento governamental.

Dos quadros acima, depreende-se que os momentos de crise foram determinantes no processo de planejamento governamental brasileiro: a crise de 1929; a crise advinda com a II Guerra Mundial (1939-1945); as crises do petróleo (1973 e 1979).

Ainda que nos anos 1980 foram elaborados o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República e o Plano de Ação Governamental, o cenário econômico desfavorável dificultava a implementação de planos.

Durante os anos de 1980 e 1990, diversos planos de estabilização econômica foram implementados, visando controlar a inflação e retomar o crescimento do país. Assim sendo, o foco da ação governamental passou a ser o curto prazo em detrimento do médio e longo prazos

Quadro 4 - Fase III (1980-1990) –
Planos de Estabilização Macroeconômica (1986-1994)

PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA (1986-1994)		
GOVERNO	PLANO	PERÍODO
José Sarney	Plano Cruzado	Fev.1986
José Sarney	Plano Cruzado II	Nov. 1986
José Sarney	Plano Bresser	Jun.1987
José Sarney	Plano Verão	Jan.1989
Fernando Collor de Mello	Plano Collor I	Mar.1990
Fernando Collor de Mello	Plano Collor II	Fev.1991
Itamar Franco	Plano Real	Jul.1994

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

Em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Em se tratando de planejamento e orçamento, passaram a compor o sistema o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), artigo 165 da CF/1988, além dos planos nacionais, regionais e setoriais, artigo 165, § 4º, da CF/1988.

Quadro 5 - Fase IV (1991-atual) - Planos Plurianuais (1991-2019)

PLANOS PLURIANUAIS (1991-2019)		
GOVERNO	PLANO	PERÍODO
Fernando Collor de Mello	-	1991-1995
Fernando Henrique Cardoso I	Brasil em Ação	1996-1999
Fernando Henrique Cardoso II	Avança, Brasil	2000-2003
Luís Inácio Lula da Silva I	Brasil de Todos	2004-2007
Luís Inácio Lula da Silva II	Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade	2008-2011
Dilma Vana Rousseff I	Mais Brasil	2012-2015
Dilma Vana Rousseff II	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social	2016-2019

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

3.3. Instrumentos de Planejamento e Orçamento Governamentais na CF/1988

De acordo com a CF/1988, cabe ao Estado exercer a função de planejamento. O planejamento e a elaboração de planos são instrumentos a serviço da organização da ação pública.

Giacomoni (2004, p.80) lembra que, pela primeira vez, a Constituição Federal brasileira (1988) dá *inequívoco destaque ao planejamento*, listando os planos previstos constitucionalmente e distinguindo-os entre determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado:

Ao lado dos planos de desenvolvimento, nacionais, regionais e setoriais, de caráter indicativo para o setor privado, a Constituição estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco

sistêmico de três leis hierarquizadas e integradas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Assim sendo, segundo Giacomoni (2010, p.211), há duas modalidades de planos: (i) planos e programas nacionais, regionais e setoriais; e (ii) planos plurianuais, sendo que os primeiros são determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado. Para o autor, os primeiros seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº 43/1969. Já o segundo aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200/1967.

Como exemplos de planos nacionais, regionais e setoriais, a Constituição prevê: Plano Diretor (art. 182, §1º); Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188); Plano Nacional de Educação (art. 214); Plano Nacional de Cultura (art. 215, §3º); Plano Nacional de Juventude (art. 227, inciso II, §8º).

Já no Título VI - Da Tributação e Orçamento, no Capítulo II - Das Finanças Públicas, na Seção II - Dos Orçamentos, compreendendo os artigos de 165 a 169 da CF/1988 encontram-se como instrumentos de planejamento e orçamento o PPA, a LDO e a LOA, instrumentos legais para a gestão macroeconômica e fiscal no Brasil.

Na visão de Paulo (2010, p.173), a presença do PPA na seção *Dos orçamentos* é [...] *plenamente justificável pelo seu caráter orientador vinculativo. De fato, o legislador constituinte foi sábio em reconhecer que a materialização do Plano só é possível se o mesmo for contemplado nas leis orçamentárias.*

De forma distinta, Garcia (2000, p.434) afirma que a Constituinte de 1987/1988, *ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não superou a concepção normativa e reducionista de planejamento governamental, e isso mostra-se presente tanto no conteúdo do PPA como em sua inclusão na seção destinada aos orçamentos.*

Os projetos de lei do Plano Plurianual (PL-PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e da Lei Orçamentária Anual (PLOA) são de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo – seja da esfera federal, estadual ou municipal – conforme artigo 84, inciso XXIII, e artigo 165, caput, da CF/1988. Ademais, o art. 84, inc. XXIII estabelece como competência privativa do chefe do Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o PPA, a LDO e a LOA.

PPA, LDO e LOA não são objetos de medidas provisórias, próprias de casos de relevância e urgência, de acordo com o artigo 62, § 1º, da CF/1988. Ainda, a legislação acerca desses instrumentos não é objeto de delegação do poder legislativo ao poder executivo. Desse modo, tanto o Congresso Nacional como a sociedade (mais recentemente) podem participar ativamente do processo.

Todos os três instrumentos são leis ordinárias, necessitando-se para suas votações (que se iniciam na Câmara dos Deputados):

(a) presença da maioria absoluta – mais da metade do total dos parlamentares da respectiva casa legislativa – para iniciarem-se as respectivas sessões; e

(b) presença da maioria simples ou relativa - mais da metade dos parlamentares presentes na sessão legislativa – para suas respectivas aprovações ou vetos.

Em nível federal, a composição parlamentar do Congresso Nacional totaliza 513 deputados federais e 91 senadores.

Com relação a alterações no PL-PPA, no PLDO e no PLOA, o artigo 165, §5º anuncia que o presidente da República poderá propô-las, ao enviar mensagem ao Congresso Nacional, até o momento em que não for iniciada a votação, na Comissão mista de deputados e senadores, da parte cuja alteração é proposta.

No que diz respeito ao ciclo de gestão do PPA, este pode compreender as seguintes grandes fases (que não são lineares e retroalimentam-se): planejamento (prioridades estratégicas); orçamentação; execução (física, orçamentária e financeira); monitoramento (eficiência, eficácia e efetividade); controle (interno e externo); revisão (atualização); e avaliação (de impactos e resultados).

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF); a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); o Banco Central do Brasil (Bacen); o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); a Escola Nacional de Administração Pública (Enap); a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) são os principais atores governamentais, em nível federal, atuando no processo.

Os três instrumentos devem ser compatíveis com a CF/1988 e com normas complementares, tais como a Lei nº 4.320/1964 e a Lei nº 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal). Ainda, a LOA deve ser compatível com a LDO e o PPA; e a LDO deve ser compatível com o PPA.

No entanto, o tipo de relação entre os instrumentos de planejamento e orçamento não é consensual na literatura. Há, pelo menos, duas interpretações distintas que se manifestam quanto ao entendimento do vocábulo *consonância* presente no artigo 165, § 4º, da CF/1988, que enuncia: *Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.*

Desse modo, há teóricos (GARCIA, 2000) que defendem a existência de uma relação *lógico-hierárquica* entre PPA, LDO e LOA, possivelmente numa tentativa de garantir que o plano plurianual influencie o orçamento anual.

Nessa linha, Giacomoni (2004, p.80) afirma que a Constituição de 1988:

[...] estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco sistêmico de três leis hierarquizadas e integradas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Procopiuck, Machado, Rezende e Bessa (2007, p.398) também entendem que *esses instrumentos [PPA, LDO e LOA], hierarquizados e integrados entre si, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas.*

Por outro lado, há autores que veem o PPA como um instrumento que correlaciona e integra planos e orçamento, buscando-se existência, organização e coesão do sistema de planejamento público brasileiro.

Faria (2011, p.36) destaca que o PPA, a LDO [e a LOA] são todas leis ordinárias, ou seja, são normas submetidas a processo legislativo ordinário e a quórum simples para votação, não havendo hierarquia formal entre as normas. Então, segundo interpretação de Faria (2011, p.29), há campos de competência distintos, embora complementares, para os instrumentos de planejamento e orçamento, com relações horizontais e coordenadas.

Para Afonso (1999, p.14), durante a Assembleia Nacional Constituinte realizada entre 1987 a 1988, a função básica do PPA foi definida como a de correlacionar e integrar planos e orçamento. Ainda assim, dos três instrumentos de planejamento, o PPA foi o que mais tempo levou para ter sua forma definida, recebendo maior atenção no processo legislativo ao ganhar destaque no ciclo

orçamentário por condicionar a elaboração das diretrizes orçamentárias (LDO) e do próprio orçamento (LOA).

Giacomoni (2004, p.80) pondera que devido ao caráter inovador da CF/1988 em relação à normativa anterior, há a necessidade de regulamentação de dispositivos constitucionais, como o art. 165, §9º.

Assim, a ausência de uma legislação que regule a matéria, desde a promulgação da Constituição de 1988, contribui para essas distintas compreensões. Em outras palavras, os termos presentes nos dispositivos constitucionais são entendidos, segundo Garcia (2000), por meio da interpretação dos responsáveis por sua elaboração.

Conforme previsto no artigo 165, § 9º, inciso I da CF/1988, cabe à lei complementar: *dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.*

Sobre essa questão, Cardoso Jr. e Matos (2011) analisam que:

Atualmente, por não existir um arcabouço legal mais sólido que trate de papéis, responsabilidades, integração, casamento de planejamentos estratégicos, talvez exista ainda uma fragmentação muito grande entre esses órgãos [de planejamento e orçamento], o que estaria custando muito caro à administração pública, e custando muito caro ao país, em função de uma ausência de integração que permita articular melhor as ações.

Desse modo, artigos da CF/1988, incluindo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e normas infraconstitucionais, como a Lei nº 4.320/1964, a Lei nº101/2000, decretos e portarias, vêm sendo utilizados para tal finalidade.

Sem desconsiderar a discussão existente, e apesar da existência de tal lacuna normativa, preserva-se a necessidade de integração entre os três instrumentos. O artigo 165, § 2º da CF/1988, ao determinar que a LDO oriente a elaboração da LOA, e o artigo 165, § 7º da mesma Constituição, ao normatizar que os orçamentos fiscal e de investimento sejam compatibilizados com o plano plurianual, corroboram essa visão.

Então, ao tratar-se de planejamento governamental no Brasil, em sentido amplo, valorizam-se abordagens que abriguem a indissociabilidade entre PPA, LDO e LOA, a visão do conjunto como um ciclo nos qual os instrumentos têm caráter

vinculativo. Destaca-se que a materialização do plano plurianual só é possível se estiver contemplado nas leis orçamentárias.

Além disso, entende-se que o fluxo de influência na relação entre os três instrumentos é bidirecional, ou seja, há uma influência mútua entre PPA, LDO e LOA - ao contrário do que se é colocado comumente: o PPA ou a LDO, por exemplo, exercendo influência unidirecional sobre a LOA.

Pensando em um *continuum* de estratégia, o PPA é mais estratégico, indicativo; a LOA mais operacional, normativa ou prescritiva. Analisando de outra forma, o plano e suas diretrizes se encontram na dimensão estratégica; os programas na dimensão tática; e as ações na dimensão operacional.

O enfoque do presente trabalho está no plano plurianual. Cabe ao Plano, como uma ferramenta do processo de planejamento e orçamento, proporcionar ao governo orientações estratégicas para a alocação de recursos públicos visando melhorar sua eficiência e possibilitar o alcance de um maior nível de desenvolvimento do País (BIRD, 2002, p. 3, v.I).

Mas, ainda que a CF/1988 represente a previsão legal, constitucional, o marco normativo do plano plurianual, isso não corresponde, automaticamente, à sua institucionalização. Em outras palavras, o fenômeno não existia para além do ponto de vista jurídico, e passa a existir no momento em que o aspecto institucional de planejamento governamental de médio prazo ultrapassa os limites normativo-constitucionais. Este debate está presente nos próximos tópicos.

3.4. Plano Plurianual (PPA)

O PPA – além da LDO e da LOA - é uma novidade como instituto legal (PISCITELLI, 1989, p.131).

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, e a partir da Constituição Federal outorgada de 1967, previa-se a elaboração do orçamento plurianual de investimento (OPI).

O OPI, que tem como origem o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (previsto na Lei nº 4.320/1964), apareceu, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1967 (artigo 63) - cuja regulamentação deu-se pela Lei Complementar nº

3, de 07/12/1967 -, sendo extinto no início dos anos 1980 como consequência da escalada inflacionária que comprometeu suas previsibilidade e capacidade orientadora (GARCIA, 2000, p.11).

Sobre o orçamento plurianual de investimento (OPI), Guimarães Filho (1999, p. 170) traz sua origem e suas características:

A Constituição outorgada de 1967 estabeleceu os chamados orçamentos plurianuais de investimentos (OPI), que abrangiam receitas e despesas de capital da administração direta pública federal para um período de três anos, atualizados anualmente. Esses planos tinham a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O OPI, contudo, apesar de compreender mais de um exercício, tratava-se apenas de um plano de curto prazo, mais orientado para a realização operacional, estabelecida nos orçamentos anuais, do que voltado em benefício do planejamento de médio ou longo prazos.

Serra (1989) justifica a existência do PPA no novo ordenamento jurídico *com vistas ao planejamento dos investimentos públicos que, pela sua dimensão, no mais das vezes ultrapassam folgadoamente um exercício orçamentário*. Ainda segundo o autor, o PPA da Constituição de 1988 será superior ao OPI previsto na Constituição de 1967, pois o OPI:

[...] estabelecia apenas dotações financeiras (excluindo a definição de metas), que se desatualizavam em razão do processo inflacionário, inviabilizando a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Além disso, o plano plurianual conteria não apenas os investimentos mas também as despesas de custeio deles decorrentes. Como se sabe, a não consideração destes efeitos constitui um poderoso fator de desequilíbrio orçamentário e de estreitamente do raio de manobra da gestão fiscal (SERRA, 1989).

Então, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passou-se a adotar o PPA em substituição ao OPI (segundo interpretação de grande parte da literatura), com um nível de abrangência maior, mas primando pela seletividade em detrimento do tratamento homogêneo a todas as áreas de ação do governo; a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e a lei orçamentária anual (LOA) que, de acordo com Garcia (2000), unificou os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos no Orçamento Geral da União (OGU).

Neste contexto, o plano plurianual (PPA), de caráter político-estratégico, é o principal instrumento de planejamento governamental brasileiro devido à

obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial e referência na elaboração de outros planos e programas. Utilizando como exemplo a Carta Magna, no artigo 165, § 4º tem-se 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.

De acordo com Paulo (2010, p. 172), uma vez que se submete a elaboração dos diversos documentos de planejamento e orçamento às disposições do PPA, a Constituição de 1988 atribuiu ao Plano um papel central de *organização da ação do Estado*.

Em definição presente no artigo 165, § 1º, da CF/1988 tem-se que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como ainda não há uma lei complementar regulamentadora do assunto, recorre-se ao auxílio de dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, de normas correlatas e da literatura especializada para definir os termos do referido artigo acerca do PPA.

Nesse sentido, no artigo 35, §2º, do ADCT tem-se a seguinte redação: *Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas [...]*.

Afonso (1999, p.14) destaca que a abrangência do PPA foi paulatinamente ganhando dimensão durante os trabalhos da Constituinte brasileira: primeiramente, compreendendo apenas os investimentos públicos; posteriormente, passou a incluir também as despesas decorrentes desses investimentos; e, por fim, a abrangência de todas as despesas de capital e despesas relativas aos programas de duração continuada. Por outro lado, o processo constituinte caracterizou-se por não detalhar outras regras sobre o PPA.

Então, a partir da leitura do artigo 35, caput, do ADCT da CF/1988, no que diz respeito ao nível de abrangência do PPA federal, entende-se que as regiões abrangidas compreendem as macrorregiões geoeconômicas classificadas pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste. No entanto, é possível também que as mesorregiões e microrregiões do País sejam consideradas.

Em se tratando das diretrizes, objetivos e metas, para Slomski (2013, p.13), estas representam, respectivamente:

- (I) Diretrizes: o conjunto de instruções ou indicações para se levar a termo o plano plurianual;
- (II) Objetivos: alvos que se pretende atingir, mediante a execução de uma ou mais ações;
- (III) Metas: quantificação daquilo que se pretende realizar.

Assim sendo, as diretrizes são um conjunto de orientações gerais da ação do governo; os objetivos são os resultados que se pretende alcançar; e as metas são a mensuração quantitativa e qualitativa dos objetivos a que se pretende alcançar.

Com relação às despesas de capital, a Lei nº 4.320/1964 (artigo 12) e Giacomoni (2010, p.200) dizem que estas compreendem as subcategorias investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Nesse sentido, para o autor, uma questão importante a ser respondida diz respeito à abrangência do PPA, ou seja, quais serão as ações da administração pública que integrarão o PPA. Conforme o dispositivo constitucional (art.165, §1º), as despesas de capital ocupam lugar central no plano. E, conforme com outro dispositivo constitucional (art. 167, §1º), pelo menos os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro obrigatoriamente integrarão o plano plurianual (GIACOMONI, 2010, p.200).

Sobre as despesas decorrentes das despesas de capital, a partir da conclusão de todo e qualquer investimento, haverá para sempre demanda de recursos para suas operações e manutenções. Daí vem a importância da exigência de que os encargos decorrentes das despesas de capital integrem o PPA (GIACOMONI, 2010, p.200). Em outras palavras, correspondem às despesas correntes para funcionamento e/ou manutenção das despesas de capital, compreendendo as despesas de custeio e as transferências correntes.

Slomski (2013, p.13) atenta para a redação do artigo 165, § 1º, da Carta Constitucional que não esclarece se elas dizem respeito a novas despesas de capital ou se devem englobar todas as anteriores. Em seu entendimento:

[...] todos os bens de uso especial e os bens de infraestrutura foram objetos de PPA anteriores como investimentos, e as suas despesas de custeio, atuais são despesas deles decorrentes. Assim, entende-se que não só as despesas de capital, para novos investimentos e outras dele decorrentes, mas também todas as despesas de custeio dos bens de uso especial e de infraestrutura devem ser evidenciadas no PPA para que ele seja completo (SLOMSKI, 2013, pp.13-14).

Por fim, as despesas de programas de duração continuada dizem respeito a todas as ações governamentais, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão (GIACOMONI, 2010, p.200).

No mesmo sentido, Slomski (2013, p.14) considera como despesas de programas de duração continuada as *despesas que não se interrompem no tempo*, como, por exemplo, as despesas com ensino fundamental, saúde básica, coleta de lixo, etc. Com isso, os programas de duração continuada possuem duração maior que um exercício financeiro – que, no Brasil, coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Giacomoni cita como exemplo operação, manutenção e conservação de serviços de modo geral. Dessa forma, o PPA compreenderia, praticamente, todas as ações da administração pública. Então, pondera o autor ao observar que, na área federal, há uma interpretação mais restritiva, associando-se a programas de duração continuada apenas as ações de natureza finalística, em outras palavras, aquelas relativas à prestação de serviços à comunidade. Tal entendimento é compartilhado por Nóbrega (2011, p.704). Para ilustrar, Giacomoni (2010, p.200) destaca três documentos oficiais nos quais são utilizados a expressão programa de duração continuada:

[...] definidos como gastos correntes das atividades incluídas em subprogramas tipicamente voltados para as ações-fim (Mensagem que acompanhou o PPA 1991/1996).

[...] as ações que resultam em serviços prestados à comunidade passíveis de quantificação, excluídas as ações de manutenção administrativa (art. 4º, § 2º, IV, do Projeto de Lei Complementar nº 222, de 1990, do Deputado José Serra).

[...] os que resultem em prestação de serviços diretamente à comunidade, excluídos pagamento de benefícios previdenciários e os encargos financeiros (art. 10, §3º, III, do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, da Comissão de Finanças e Tributação, da Câmara dos Deputados).

O período de vigência do Plano compreende o que o governo pretende fazer nos próximos 4 anos (médio prazo) - ainda que apenas 3 desses anos esteja sob o seu mandato (sem contar com a possibilidade de haver reeleição), como ilustrado na figura abaixo.

Figura 1 - PPA, LDO e LOA - Governos FHC II e Lula I

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

A vigência do PPA inicia-se somente a partir do segundo ano do mandato do presidente da República. Com isso, pretende-se, principalmente, garantir a discussão do Projeto entre os atores, além de sua aprovação, e estabelecer um compromisso político que ultrapassa um único mandato executivo, possibilitando continuidade às políticas públicas.

Beneton (2011, p.606) classifica a vinculação do último período de vigência do PPA, elaborado no governo anterior, ao primeiro período do mandato do governo eleito por meio de duas formas: uma política, procurando-se evitar o revanchismo eleitoral com o desmonte imediato de projetos e programas em andamento, e outra

jurídico-administrativa, que é sequencial à explicação política e diz respeito à aplicação do princípio da continuidade do serviço público.

Na ausência de lei complementar que regulamente também os prazos de encaminhamentos, assim estabelece o artigo 35, § 2º, inciso I do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) da CF/1988:

[...] o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Preliminarmente, cabe explicitar que, conforme o artigo 57 da CF/1988, o *Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*

Então, em seu primeiro ano de mandato, até o dia 31 de agosto e a cada 4 anos, o Chefe do Poder Executivo federal encaminha o PL-PPA ao Congresso Nacional, que devolve-o para sanção até o dia 22 de dezembro do mesmo ano – ou seja, até o encerramento da sessão legislativa.

Quadro 6 - Prazos para encaminhamento e devolução do PPA, LDO e LOA

PRAZOS PARA ENCAMINHAMENTO E DEVOLUÇÃO (art. 35, §2º, inc. I, II e III do ADCT da CF/1988)		
NORMA	EXECUTIVO P/ LEGISLATIVO	LEGISLATIVO P/ EXECUTIVO
PPA	31/08	22/12
LDO	15/04	17/07
LOA	31/08	22/12

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

De acordo com o artigo 167, §1º da CF/1988, a não aprovação do PPA em prazo constitucional adequado compromete, até sua aprovação, a inicialização de investimentos governamentais cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, pois, não há amparo normativo para que isso ocorra.

Até a edição da lei complementar, o artigo 35, § 2º, do ADCT da CF/1988, fixa os prazos para apresentação dos projetos de lei relativos ao PPA (PL-PPA), à LDO (PLDO) e à LOA (PLOA).

Greggianin (2005, pp.5-6), Sanches (2007, p.5), Mendes (2008, pp.11-12), Rezende (2010, p.35); Garcia e Cardoso Jr. (2015, p.15) argumentam que o tempo hoje seguido para elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado. Além disso, os autores atentam também para a ausência de sincronia no que diz respeito à tramitação dos projetos de lei no primeiro ano de governo.

O PLDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril, enquanto a data limite para o envio do PL-PPA é o dia 31 de agosto, ou seja, quatro meses e meio após a apresentação do PLDO, que deveria estar vinculado ao PPA. Em outras palavras, no primeiro ano de governo, como a LDO precede o PPA, o PPA não orienta a LDO.

Da mesma forma, o período de discussão do PPA coincide com o período de discussão da LOA, pois ambos os projetos tramitam nos mesmos prazos. Novamente, no primeiro ano de governo, o PPA acaba também não orientando a LOA.

Como consequência desses prazos, Mendes (2008, pp.11-12) descreve a relação estabelecida entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional quanto à matéria:

Como no momento de envio da LDO ao Congresso ainda não há um PPA aprovado, o Poder Executivo não inclui na LDO o Anexo de Metas e Prioridades, por considerar que estas devem estar subordinadas ao PPA, ainda em elaboração. O Congresso, ao examinar a LDO, enxerta no seu texto um Anexo de Metas e Prioridades, cujo conteúdo é composto principalmente por projetos de interesse dos parlamentares. Faz isso com a intenção de pressionar o Executivo a aceitar a inclusão daqueles projetos no orçamento (ou de negociar um meio termo). O Executivo, por sua vez, reage e, em vez de arcar com o ônus político de vetar as alterações feitas pelo Legislativo, simplesmente desobedece as prioridades da LDO e envia ao Congresso um projeto de LOA sem relação com aquilo que foi aprovado como prioritário na LDO. Como todo interesse das duas partes está em influenciar o gasto que será efetivamente realizado, esse jogo político em torno das metas da LDO acaba se resolvendo no âmbito da negociação entre os dois poderes, com concessões e arranjos ad hoc. E, no fim das contas, tem-se um orçamento desconectado das prioridades da LDO. O mesmo acontece com o vínculo entre PPA e LDO, pois o PPA a ser enviado pelo Executivo nada tem a ver com as prioridades que o Congresso enxertou na LDO.

O atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) e envolvendo participação ativa de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal, é o responsável pela coordenação de todo o processo, que envolve o planejamento e a elaboração do PL-PPA e a posterior gestão do PPA, que inclui a implementação (materializada na execução do conteúdo da LOA), o monitoramento contínuo, a avaliação anual e a revisão em casos de necessidade de alguma inclusão e/ou correção (CALMON e GUSSO, 2002, p. 9).

A Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), alterada pela Lei nº 12.304/2009, passou a exigir, antes do início da campanha eleitoral (até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições), o registro das propostas de governo dos candidatos aos cargos de chefe do poder executivo para o deferimento dos registros de suas candidaturas (art. 11, § 1º, inc. IX).

O PPA é quem traduz essas propostas de governo, elaboradas para o período eleitoral, em plano de governo, visando aos próximos 4 anos de gestão pública do País. O Plano é a materialização, em forma de documento legal, contínuo e dinâmico, do planejamento estratégico governamental. Em outras palavras, reúne as diretrizes estratégicas que entraram na agenda, orientando as ações do governo eleito, levando-se em consideração a realidade vivenciada e os anseios da sociedade. Nesse sentido, é um instrumento legal que expressa as escolhas do governo e da sociedade por meio das políticas públicas que se pretendem implementadas visando a promoção do desenvolvimento do País.

Desse modo, o Plano é o resultado formal de um processo que envolve: as normas constitucionais e infraconstitucionais (leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias); a orientação política e o programa partidário do candidato eleito; as discussões com a equipe de governo; as metas do milênio estabelecidas por meio da Organização das Nações Unidas (ONU); os cenários traçados; as receitas e os condicionantes constitucionais e legais da despesa; os debates realizados no Poder Legislativo (Congresso Nacional); com representantes de governos subnacionais; e, também - ainda que mais recentemente e de maneira incipiente -, com a sociedade civil.

Ademais, o Plano é composto, normativamente, pela conjunção de três grandes partes: a mensagem presidencial (comunicação entre os poderes Executivo e Legislativo); o projeto de lei (PL-PPA); e os anexos, que são encaminhados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

Na mensagem presidencial encontram-se, basicamente, a análise dos cenários político, econômico, social e ambiental, a orientação estratégica para atuação e os recursos financeiros previstos e os critérios utilizados em sua projeção; o projeto de lei contém o quadriênio abrangido pelo PPA, o conteúdo básico do plano, o encaminhamento para eventuais alterações nos programas, o prazo para envio de relatórios ao poder legislativo e a previsão da avaliação anual; já os anexos são formados pelo conjunto de programas e seus respectivos recursos previstos.

Já com relação à composição gerencial, o Plano é subdividido em: dimensão estratégica, que trata de diretrizes, desafios, visão, missão e valores; dimensão tática, que contém os programas; e dimensão operacional, com as ações e o sistema de gestão e monitoramento do plano.

No Plano, a quantificação física e a obtenção de resultados dos compromissos pactuados são essenciais (GREGGIANIN, 2005). Já os valores financeiros presentes no PPA, segundo esse mesmo autor, possuem caráter acessório e referencial para avaliação de custos e consistência fiscal (projeção das receitas federais, por exemplo). Então, permite-se visualizar seu valor, em termos financeiros, de forma mais agregada e abrangente.

No que diz respeito à relação entre os poderes Executivo e Legislativo tem-se que, conforme determinado no artigo 84, inciso XI, da CF/1988, compete privativamente ao Presidente da República:

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

Assim, cabe ao Poder Legislativo, com relação ao PPA, LDO e LOA: dispor, por meio do Congresso Nacional e com a sanção do Presidente da República (art. 48, inciso II, CF/1988); apreciar pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, CF/1988); examinar e emitir parecer mediante uma Comissão mista permanente de senadores e deputados (art. 166, § 1º, inciso I, CF/1988); e realizar o controle externo, por intermédio do Congresso Nacional e com o auxílio do

Tribunal de Contas da União (artigo 71 da CF/1988), ao apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Ademais, considerando o artigo 74, inciso I, da CF/1988, os poderes legislativo, executivo e judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. O controle externo é realizado, além do poder legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, pelo poder judiciário e pela sociedade.

Destaca-se que o PPA do nível federal é observado também pelos demais entes da federação brasileira, os estados e municípios, na elaboração dos seus próprios planos. Alusões ao PPA federal são comuns nos PPAs dos entes subnacionais, por exemplo.

Ainda que haja esse espelhamento, Sanches (2007, p.15) e Procopiuck, Machado, Rezende e Bessa (2007, p.398) verificam a necessidade de integração do sistema de planejamento e orçamento, tanto horizontal (entre as ações dos Poderes executivo, legislativo e judiciário e áreas setoriais) quanto verticalmente (entre as ações da esfera federal, estadual, municipal e distrital), bem como entre as ações do setor público e as da iniciativa privada.

Para Paulo (2010, p.173), em termos temporais, cabe ao plano plurianual o elo entre objetivos indicativos ou uma visão de Estado (planejamento de longo prazo); as políticas de governo (planejamento de médio prazo); e o orçamento anual (planejamento de curto prazo).

De acordo com Calmon e Gusso (2002, p. 10), o PPA *foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental*, buscando superar as limitações do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) – despesas de capital com projeção de três anos - que surgiu na Lei nº 4.320/1964 e foi inserido na Constituição de 1967.

Com o PPA, passou-se a procurar edificar e consolidar um instrumento caracteristicamente de plano no País. Então, muito além de limitar-se ao atendimento dos dispositivos constitucionais de forma genérica, pretende-se configurar como um instrumento de caráter gerencial, com compromisso com metas físico-financeiras, inserido em um contexto mais amplo de gestão pública estratégica.

Segundo Paulo (2010, pp. 171-172), o *legislador constituinte [criou] o PPA para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das políticas públicas*. Nesse sentido, um instrumento de planejamento estratégico ao estabelecer *um compromisso político para além do mandato presidencial, que vai orientar a formulação das leis orçamentárias e planos setoriais e regionais*. E um instrumento de gestão estratégica ao ter o *cumprimento das metas estabelecidas avaliado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário* (PAULO, 2010, p.174).

Já para Core (2016), o PPA é um instrumento de plurianualidade orçamentária, ou seja, tem como intuito planejar o orçamento quadrienalmente:

O PPA insere num contexto maior de plurianualidade orçamentária, que é um problema crônico que nós temos na administração pública. Antes da década de 1960, tivemos vários planos de desenvolvimento plurianuais, e eles tinham uma característica muito forte: eram dissociados da realidade orçamentária. Então, via-se o plano como se fosse algo diferente de orçamento, equivocadamente, pois orçamento é um plano. Os planos, mesmo no Regime Militar, com os PNDs, eles eram muito diferenciados da realidade orçamentária. Primeiro, fazia-se o plano, depois tentava-se orçar o plano, o que é difícil. Deveria planejar o orçamento, que é o mais correto. Havia uma dissociação entre a realidade fiscal e as intenções de um plano.

O Ipea (2010, p.149) vislumbra um novo modelo de planejamento no qual haveria o PPA, enquanto plano de governo, um orçamento plurianual e um orçamento anual – todos de natureza estratégica.

Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com esta finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. Este conteria um número reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isto nos respectivos orçamentos anuais.

O relatório do Bird (2002, p. 82), após um *minucioso estudo* acerca do PPA, traz as seguintes possíveis explicações relativas ao seu propósito:

(i) É um instrumento de governança destinado a aumentar a responsabilização da burocracia de carreira com relação aos funcionários eleitos (buscando atingir as metas escolhidas pelos eleitos)?

(ii) É um dispositivo para centralizar a tomada de decisão e controle, moderando a autonomia dos ministérios?

(iii) É um plano estratégico do governo, destinado a melhorar a alocação de recursos estratégicos (intersectorialmente)?

(iv) É um plano de desenvolvimento, que visa mobilizar os recursos não governamentais, assim como os planos nacionais de desenvolvimento?

(v) É um acessório de plano de desempenho e processo orçamentário, concebido como uma ferramenta para os gestores do governo buscar aumentar a responsabilização das agências por resultados e pela utilização de recursos?

(iv) É uma reforma de gestão concebida para modificar a cultura do governo em direção a resultados e, assim, melhorar o desempenho e eficiência?

Para o Bird (2002, p. 82), o PPA parece não ter um único propósito primordial e possui elementos de todas essas explicações ou objetivos, ouvidos durante as missões da Entidade no Brasil, ainda que nenhum tenha grau suficiente para garantir a consecução dos resultados almejados.

Cardoso Jr., (2011b, p.20), Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p.349) e Cardoso Jr. (2014a, p.29) defendem que o planejamento que se busca implementar a partir da CF/1988, notadamente relativo ao PPA, tem méritos e também problemas. O principal mérito diz respeito à tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo de ação estatal, reduzindo e controlando graus de discricionariedade intrínsecos a esta atividade. Paulo (2010, p.172), no mesmo sentido, afirma que o planejamento passou a configurar-se como uma *função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante*.

Já o principal problema está relacionado à transformação da atividade de planejamento em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, pois reduziu-se o horizonte de ação possível do planejamento para o curto e médio prazos, em detrimento da formulação de diretrizes estratégicas de médio e longo prazos para o desenvolvimento do País, condicionando-o ao orçamento prévio disponível (CARDOSO JR., 2011b, p.20; CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, p.349; e CARDOSO JR., 2014a, p.29).

O relatório do Bird (2002, p.31, v.I) aponta que, devido à presença de itens de gastos obrigatórios - tais como o pagamento da dívida, de pessoal e de serviços de saúde -, a parcela do orçamento disponível para financiar programas discricionários é *severamente limitada*. Com isso, afirma o relatório, o impacto que o PPA, a LDO e a LOA têm na priorização de recursos é bastante restrito. Pares e Valle (2006, p.253) também abordam a questão do *excessivo e crescente enrijecimento dos orçamentos*, limitando cada vez mais a margem discricionária do planejamento e orçamento sobre o conjunto dos gastos, pois a parcela obrigatória do gasto aumenta continuamente. Rezende (2010, p.35) pontua as garantias instituídas para o financiamento dos direitos sociais e a não revisão do modelo de federalismo fiscal como fatores que aumentaram a rigidez orçamentária.

Ainda que o argumento tenha procedência, cabe uma relativização: dentro das áreas com mínimos constitucionais obrigatórios por exemplo, tais como saúde e educação, o gestor pode também criar programas de forma a procurar atender de forma satisfatória as necessidades dessas áreas.

Silva e Amorim (2012, pp.444 e 448) refletem sobre a linguagem do PPA como um importante entrave de seu acompanhamento pela sociedade. Os autores defendem tornar a divulgação dos dados do instrumento mais inteligível, ainda que discordem quanto à necessidade de criação de novos instrumentos normativos que envolvam essa preocupação, tendo em vista o já extenso ordenamento jurídico do País e sua cultura de produção de leis. Caberia, portanto, maior fiscalização (outra importante função do Poder Legislativo, mas não apenas dele) no cumprimento de normas já existentes.

Diante o exposto até aqui, e tendo como base a literatura e as entrevistas, no quadro abaixo, há uma síntese dos principais debates em torno do PPA. Assim sendo, podem ser identificadas as seguintes visões acerca do plano:

(i) quanto à identidade - plano orçamentário (restrito ao planejamento do orçamento) x plano de governo (abrangendo as ações estratégicas governamentais);

(ii) quanto à abrangência - exaustivo/normativo (compreendendo todas as ações governamentais) x seletivo/estratégico (destacando as ações estratégicas do governo);

(iii) e (iv) quanto à relação e à influência entre PPA/LDO/LOA – hierárquica (o PPA precedendo LDO e LOA, influenciando unilateralmente) x correlacional

(correlaciona e integra planos e orçamento, havendo influência mútua entre s instrumentos);

(v) quanto à integração entre PPA /LDO /LOA: horizontal (os instrumentos relacionando-se mutuamente) x horizontal e vertical (os instrumentos relacionando-se mutuamente, mas com precedência do PPA sobre LDO e LOA e da LDO sobre a LOA);

(vi) quanto à normatização: por meio de lei complementar (inclui a participação do poder Legislativo) x por meio de normas do poder Executivo (participação restrita a esse poder).

Quadro 7 - Principais disputas em torno das características do PPA

Principais debates relativos ao PPA		
Características	Possibilidades	
Identidade	Plano Orçamentário	Plano de Governo
Abrangência	Exaustiva/Normativa	Seletiva/Estratégica
Relação PPAXLDOxLOA	Hierárquica	Correlacional
Influência PPAXLDOxLOA	Unidirecional	Bidirecional
Integração	Horizontal	Horizontal e Vertical
Normatização	Lei Complementar	Normas do Poder Executivo

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Antecedentes

Os debates durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e a consequente promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representam um ponto de inflexão na retomada do planejamento governamental brasileiro, entre outras características, contribuindo para que o PPA chegasse a um desenho mais desenvolvido.

Afonso (1999, p.14) lembra que, à época da Constituinte, dos três instrumentos do processo de planejamento, o PPA foi o que mais tempo levou para ter sua forma definida, embora sua função básica já tivesse sido delineada: correlacionar e integrar planos e orçamentos.

A CF/1988 prevê desde sua promulgação, em 5 de outubro de 1988, periodicidade na elaboração do PPA (art. 35, §2º, inc. I dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

Naquela época, já havia um governo federal em exercício, dos presidentes Tancredo Neves e José Sarney (1985-1990). Assim, o primeiro Plano foi elaborado durante o ano de 1990, no governo do então presidente Fernando Collor, para compreender o período 1991-1995, a primeira gestão presidencial pós-promulgação da Constituição. Além disso, esse foi o único PPA, até o momento, com abrangência de 5 anos, pois o mandato do chefe do poder executivo abrangia também 5 anos.

O primeiro PPA, que compreendeu o período 1991-1995, insere-se em um momento de recepção das ideias liberais no País, a exemplo da abertura econômica e da redução do aparato burocrático estatal. Na literatura, esse PPA é analisado, predominantemente, como um instrumento protocolar. Assim, Almeida (2006, p. 221) diz que o primeiro PPA *teve como objetivo tão simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo.*

Nesse mesmo sentido, para Garcia (2012, p.436) este PPA representa:

[...] uma carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexo com as intenções anunciadas.

De fato, experiência pioneira de plano plurianual no Brasil, elaborado pelo primeiro governo federal eleito após a redemocratização (1985), representou um marco institucional, mas seguiu estritamente a norma constitucional, organizando o Plano em diretrizes, objetivos e metas ainda sem um modelo, uma metodologia, uma estrutura definidos.

Para Cardoso e Gimenez (2011, pp.349-350), ainda que o PPA esteja previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a CF/1988, os planos vão estruturando-se apropriadamente apenas a partir da segunda metade dos anos 1990, ou seja, a partir do PPA de 1996-1999.

Gartenkraut (2002, p.17) aponta a estabilização econômica, a partir de 1994, como um fator que possibilitou condições favoráveis à obtenção de novos avanços na área do planejamento, à retomada de investimentos e à implementação de reformas. Os esforços do governo estavam até então concentrados no curto prazo visando ao combate do crescente processo inflacionário no País desde os anos de 1980.

Com relação à implementação de reforma, uma nova concepção de administração pública e de papel do Estado adveio com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. Alguns dos princípios do PDRAE dizem respeito a: formas mais flexíveis de gestão pública; descentralização; orientação para o cidadão; gestão por resultados; capacitação e avaliação permanentes (servidores públicos); competição administrada (agências reguladoras); e eficiência, com a racionalização e melhoria da qualidade do gasto público (BRESSER-PEREIRA, 1996 e 1998).

Cardoso e Gimenez (2011, p.352) e Cardoso Jr (2011, p.26) complementam ao destacarem que a nova administração pública, de orientação gerencial, teve como principais difusores o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), cujas influências advieram das ideias da Nova Gestão Pública (*New Public Management*).

Rezende (2010, p.26) afirma que *o sucesso da estabilização monetária e a nomeação de profissionais competentes para dirigirem a Pasta do Planejamento – que com a reforma administrativa então promovida readquiriria o status de um*

Ministério encarregado do Planejamento e do Orçamento (MPO) – foram fundamentais para a retomada do planejamento governamental brasileiro.

Assim, a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso *lançou seus esforços concertados para reviver a capacidade de planejamento do governo federal*. Mas, de forma diferente do Plano Diretor, o PPA coloca mais ênfase em metas e objetivos, ligados explicitamente à pretensão de melhorar a gestão da despesa pública, do que nas estruturas organizacionais (BIRD, 2002, p.8, v.I).

Já a partir do segundo PPA, que compreendeu os anos de 1996 a 1999, tem-se como período de duração do Plano 4 anos, e não mais 5 anos como o anterior, em decorrência da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que trata do mandato de 4 anos e da possibilidade de uma reeleição.

De acordo com publicação do Bird (2002, p. 1, v.I), na mensagem presidencial no relatório final do PPA 1996-1999, o Presidente FHC proclamou que:

Ele [o PPA] não é o planejamento central à *la ex-União Soviética*. Ele tem pouco a ver com o planejamento indicativo francês. Certamente não é [também] algo a se esperar de um governo neoliberal. Os especialistas terão de discutir...

Pares (2016) destaca que, neste período, foi elaborado o primeiro Estudo dos Eixos, um estudo inicial e com uma equipe modesta em termos numéricos diante das complexidades do País, e que serviria como base para a elaboração do PPA 1996-1999.

Houve um primeiro Estudo dos Eixos, um estudo preliminar, a ser utilizado pelo PPA 1996-1999. A equipe era formada por mim, como coordenador, dois consultores e funcionários do IBGE. Esse Estudo viu apenas um pedacinho do Brasil. Ele foi bem sucedido em identificar os investimentos necessários em infraestrutura econômica (energia, transporte, comunicação). Mas, teve dificuldades em identificar investimentos em infraestrutura social (saneamento, saúde, educação) por conta da escala, pois era uma mesoescala. Tinha de baixar para a escala municipal, ou, pelo menos, microrregional. Ainda assim, foi a primeira tentativa de colocar ou pensar a dimensão territorial no planejamento (área física, atores, conflitos judiciais, conflitos políticos, participação popular, sustentabilidade). Então, elementos que muitas vezes eram vistos de maneira estanque, passam a ser vistos conectados, convergentes.

Para Garcia (2000, p.18), tanto o PPA 1991-1995 quanto o PPA 1996-1999 *foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma*

metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo.

Ainda segundo Garcia (2000, p.18), a ausência do projeto de lei complementar (PLC), que regulamentasse o artigo 165, § 9º da CF/1988, estabelecendo normas para a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, decorreria da *quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental*. O autor, posicionando-se contrariamente a essa omissão, assevera que:

A iniciativa de se propor tal lei teria que ser, necessariamente, do Poder Executivo conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem. No entanto, não foi o que se viu durante quase dez anos (GARCIA, 2000, p.18).

Giacomoni (2004, p. 81) traz um retrospecto dos anteprojetos e projetos de lei apresentados desde a promulgação da CF/1988, ocorrendo principalmente no âmbito do Congresso Nacional:

No Congresso Nacional, além de várias proposições sobre temas específicos, foram inicialmente apresentados dois projetos de lei complementar com o objetivo de atender ao disposto no art. 165, §9º: o PLP nº 222, de 1990, apresentado pelo deputado José Serra, e o PLP nº 166, de 1993, proposto pelo deputado Benedito de Figueiredo, com base em anteprojeto elaborado por comissão constituída pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Também de acordo com o autor, em 1994 houve descontinuidade na tramitação dos projetos de lei complementar, pois durante a revisão constitucional (prevista na própria CF/1988), cogitou-se alterar o capítulo que trata de matéria. No entanto, a revisão foi encerrada sem que houvesse essas alterações previstas. Assim sendo, voltaram a ser apresentados projetos de lei complementar:

O PLS nº 273, de 1995, complementar, de iniciativa do senador Lúcio Alcântara, o PLP nº 135, de 1996, elaborado pela subcomissão da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, e o PLS nº 106, de 1999, complementar, igualmente apresentado pelo senador Lúcio Alcântara. (GIACOMONI, 2004, p.81)

Ao lançar seu olhar sobre as duas experiências iniciais de PPA federal, Garcia (2000, p.19) avalia suas limitações:

Não se concebe a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações.

Almeida (2006, p.222), ao trazer ao debate as crises internacionais da década de 1990, observa o impacto que causaram nos dois primeiros Planos:

[...] ambos os PPAs foram fortemente perturbados em sua implementação pelo ciclo de crises financeiras internacionais que, iniciadas no México no final de 1994, prolongaram-se pela Ásia e na Rússia em 1997 e 1998 e terminaram por atingir igualmente o Brasil em setembro desse ano, obrigando a um plano de sustentação com o FMI e países credores por um valor de 41,5 bilhões de dólares.

Nos anos 1990, muitas críticas relativas ao papel do PPA eram feitas, não podendo deixar de considerar que ainda persistiam a ausência de regulamentação do instrumento e a necessidade de um modelo para o Plano.

Notadamente desde 1996, quando o primeiro governo FHC anunciou seu primeiro Plano Plurianual, com o núcleo do seu programa de investimento público intitulado *Brasil em Ação*, o País tem intensificado seus esforços para usar o seu plano nacional como um instrumento para orientar a alocação de recursos visando a um melhor impacto no desenvolvimento (BIRD, 2002, p. 1, v.I).

Então, não obstante as dificuldades do PPA 1996-1999, o lançamento do *Brasil em Ação*, no ano de 1997, trouxe algumas novidades, e tornar-se-ia o embrião do plano plurianual sucessor.

Nesse sentido, Silveira (2016) relembra que à época foi realizado e utilizado o primeiro planejamento territorial no País:

No PPA 1996-1999 pela primeira vez foi utilizado o planejamento territorial, uma visão do Brasil como região geoeconômica, com a identificação dos principais projetos de infraestrutura, integração entre os vários espaços geoeconômicos brasileiros.

Ademais, prossegue Silveira (2016) acerca da escolha da referência geoeconômica em detrimento da geopolítica na primeira experiência de planejamento territorial brasileiro:

O planejamento territorial tem como característica fundamental a seguinte: a sua referência é o território, mas não o geopolítico. Qual é a consequência prática disso? Quando você trabalha com o geopolítico, se você quiser fazer um plano nacional, pergunta-se para todos os estados quais são suas demandas, junta-se tudo e este conjunto não é otimizado, não tem eficiência, há muita duplicidade, tem pontos que não se conectam porque eles são decididos pelos limites de um estado. No geoeconômico, você desconsidera, para efeito de planejamento, os limites geopolíticos. Atravessa estados, municípios. Todos estão ligados a um investimento e tem uma lógica econômica, de fluxo. Por exemplo, a área de logística.

O relatório do Bird (2002, p.9, v.I) afirma que foi com o PPA 1996-1999 e, especialmente, com seu *Brasil em Ação*, que o governo brasileiro iniciou seus esforços para renovar a sua capacidade de planejamento. O principal objetivo foi o de criar condições adequadas para um programa de investimentos estratégicos essenciais ao desenvolvimento integrado da economia. Durante os quatro anos, esse Plano executou cerca de US\$ 40 bilhões em 42 projetos de investimento em infraestrutura econômica e desenvolvimento social.

Ainda segundo o relatório (BIRD, 2002, p.9, v.I), os projetos foram selecionados de acordo com suas potenciais capacidades de reduzir os custos de produção e comércio, de melhorar a competitividade da economia, de atrair novos investimentos do setor privado, de promover parcerias e reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Assim sendo, em se tratando do *Brasil em Ação*, este reuniu 42 projetos considerados prioritários que passaram a ser executados conforme um modelo de gerenciamento de natureza mais empresarial, enfatizando a obtenção de resultados, contando com a participação do setor privado e mediante o acompanhamento sistemático, diário, detalhado, compartilhado (agentes públicos e privados), em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais, pelo Sistema de Informações Gerenciais. Ainda, as liberações financeiras para esses projetos estariam asseguradas, conforme os *cronogramas de implementação* e os *desempenhos alcançados* (GARCIA, 2000, p.17).

Silveira (2016) traz um panorama dessas escolhas e do modelo de gestão adotado à época, destacando a denominação *empreendimentos* para referir-se aos projetos:

Naquele momento se discutiu escolher um conjunto de projetos e dar prioridade máxima à sua implantação, ou seja, do total de projetos, o conjunto escolhido teria gerenciamento intensivo e os demais seguiriam a gestão normal do governo. Foram escolhidos 42 projetos nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, ciência e tecnologia e ambiental. Esses 42 empreendimentos recebiam um tratamento diferenciado, com um modelo de gestão de projetos, como era chamado na época para não haver confusão com a atividade de engenharia na qual se tem projetos de engenharia.

Posteriormente, em fins do ano 1998, com a conclusão de muitos dos empreendimentos da seleção inicial, houve acréscimo de 19 projetos ao Brasil em Ação, dos quais foram implementados 12 - totalizando, assim, 54 empreendimentos ativos ao longo do período 1996-1999 (GARTENKRAUT, 2002, p.79).

Desse modo, as principais novidades trazidas à época do PPA 1996-1999 dizem respeito à definição do primeiro estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, aos projetos estruturantes e aos empreendimentos estratégicos (que, mais tarde, iriam tornar-se programas).

Garces e Pares (2002, p.55) expõem que as origens do PPA 2000-2003 remontam ao PPA 1996-1999 e que *o êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal* posteriormente.

Neste contexto, Gartenkraut (2002, p.18) destaca a execução do *Brasil em Ação*, que possibilitou *conformar, testar e aperfeiçoar, em escala reduzida, um novo modelo de gestão pública com base nos princípios consagrados no Plano Diretor*, constituindo, assim, em *um experimento de laboratório para muitas das mudanças* que viriam a ser incorporadas no PPA 2000-2003.

A mesma visão é compartilhada por Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.4), pois, para eles, o PPA 2000-2003 *deriva de algum ímpeto político do sucesso* de seu PPA antecessor, sendo constituído com base no modelo de gestão daquele Plano.

Em que pese a experiência bem-sucedida do Programa *Brasil em Ação*, Gartenkraut (2002, p.18) observa que a extensão dos conceitos aqui consagrados

para o próximo PPA *não é imediata nem linear*, pois o programa representava um conjunto relativamente pequeno de projetos prioritários do PPA 1996-1999, enquanto no Plano 2000-2003 houve aplicação a todas as ações do governo, contemplando, além das relativas ao governo federal, todos os empreendimentos prioritários do ponto de vista nacional (GARTENKRAUT, 2002, p.59).

Da mesma forma, para Silveira (2016), *o PPA 2000-2003 provocou uma mudança radical da forma de organizar o planejamento e o orçamento. E ele nasce do PPA 1996-1999.*

A partir de meados dos anos 1990, novos esforços começaram a ser empreendidos. Pagnussat (2016) analisa o cenário à época e algumas das medidas que passaram a ser adotadas na área de planejamento governamental:

Houve uma mudança em meados da década de 1990. Começava a perder força o movimento neoliberal. Lembro-me de uma manchete à época, acho que foi um marco nessa história, acho que foi do Estadão [jornal O Estado de São Paulo]: “devemos ou não ter política industrial, devemos ou não ter política agrícola?”. Havia toda uma crítica que o abandono das políticas estatais criou um custo maior para o Estado do que se tivesse continuado com as políticas na área. Houve mudança de orientação do governo, de forma clara, para retomada do planejamento. O planejamento estava esfacelado em 1990 e, até então, não tinha sido reconstituído – ministério tinha perdido quadros técnicos, a SPI [Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos] não tinha quadros. Assim, houve um esforço de retomada gradativa do planejamento. O modelo do grupo que vinha da qualidade, a preocupação com a gestão, etc. Estudos necessários para retomada do planejamento foram sendo reconstituídos (Estudo dos Eixos, em base territorial). Esforço para criar competências, dar treinamento, capacitação, formação de quadros; pensar o PPA e orçamento voltados para resultados, por meio de parcerias, com transparência.

Calmon e Gusso (2002, p.10) destacam que, naquela época, desejava-se, por meio de um projeto de lei complementar (PLC), a regulamentação do artigo 165, § 9º, *restaurando o planejamento governamental em moldes diferentes dos implementados anteriormente.*

Por outro lado, devido à *lentidão* na tramitação do PLC como consequência de *inúmeras controvérsias conceituais e políticas que cercavam a matéria*, em 1997, por meio da emissão da Portaria Interministerial nº 270 (GARCIA, 2000, p.18), foi constituído por parte do poder Executivo um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)

com o objetivo de sugerir emendas ao projeto de lei (CALMON e GUSSO, 2002, p.10).

Além da lentidão do processo, Core (2016) levanta a questão da ausência, até então, do poder executivo no debate.

Havia uma série de projetos de lei sobre as finanças públicas das mais variadas procedências (sociedade, Congresso), e o Executivo estava fora. À época, o Ministro do Planejamento ficou incomodado com isso. Então, ele resolveu criar um grupo interministerial levando em consideração todo esse acervo que havia, todos esses projetos, e chegar a um ponto que seria a proposta de lei do Executivo. Chegou-se a um consenso, só que, naquela época, em 1997-1998, o Brasil passava por uma crise, e o que passou a vir à agenda? A LRF. À época, o Waldemar Giomi [Secretário da SOF] tentou acoplar esse trabalho que foi feito com o projeto da LRF, mas a gente não conseguiu. O pessoal da LRF foi contra, disse que a gente iria complicar o processo de aprovação, e a LRF precisava ser aprovada com urgência.

O Grupo de Trabalho foi integrado por representantes das seguintes instituições: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria Federal de Controle (SFC), da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Banco Central do Brasil (BCB); do Tribunal de Contas da União (TCU); do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); da Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop); e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas (GARCIA, 2000, p.18; GARCIA, 2012, p.436).

Segundo descreve Garcia (2000, p.18; 2012, p.436), o GTI teve como missão elaborar projeto de lei complementar (PLC), em 60 dias – concluindo os trabalhos em dezembro do mesmo ano, a partir da visão do Poder Executivo, mas considerando também os projetos de lei e substitutivos já elaborados pelo Poder Legislativo.

Ainda de acordo com análise do mesmo autor, o Grupo de Trabalho buscou imprimir ao PPA características de *plano de governo* e de *instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento, mediante definições e*

conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do OGU [Orçamento Geral da União] (GARCIA, 2012, p.437).

Hoje, passados 28 anos, e alguns projetos de lei - PLC nº 222/1990, PLC nº 166/1993, PLC nº 273/1995, PLC nº 135/1996 e Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 135/1996 (todos de autoria do Poder Legislativo) -, mesmo havendo previsão constitucional (art. 165, § 9º), a regulamentação do PPA, por meio da elaboração, discussão, aprovação e promulgação de uma lei complementar, ainda não ocorreu.

Giacomoni (2004, pp.82-83) levanta três motivos para a não aprovação da referida lei complementar:

(i) a amplitude, variedade e complexidade das matérias a serem reguladas e disciplinadas por meio da lei;

(ii) a falta de adequada mobilização dos segmentos técnico-profissionais de todos os entes da Federação, interessados na atualização e no aperfeiçoamento da legislação; e,

(iii) por fim, não são todos os conteúdos usualmente atribuídos à lei complementar que carecem da mesma urgência de regulação, pois, em partes, outras normas estão suprimindo as necessidades, tais como a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para Pagnussat (2016), a não aprovação da lei complementar envolve a *controvérsia entre grupos antagônicos: em contraposição aos que defendem uma nova lei, há o grupo que defende que o modelo atual, mais flexível, já é o adequado (não havendo a necessidade de uma nova lei de finanças)*. O próprio Pagnussat (2016) coloca-se neste grupo ao afirmar que a Lei nº 4.320/1964 representa um modelo flexível e mais adequado, não sendo necessária uma nova lei de finanças.

Alguns autores creditam à ausência desse PLC grande parte das dificuldades na formulação do PPA. Sanches (2006, p.194), por exemplo, afirma que sem a lei:

[...] não existe um referencial seguro quanto à estrutura, conteúdo a nível de detalhamento de tal peça legal, nem tampouco, uma adequada caracterização do que se deva entender como programas de duração continuada e como despesas decorrentes das despesas de capital, referidos pelo texto constitucional como conteúdos que integram o plano plurianual.

Por outro lado, há também aqueles que não interpretam a ausência como determinante para o êxito do PPA. Core (2016), por exemplo, alinha-se a essa corrente:

Nossos problemas não decorrem da ausência de uma lei complementar, é problema comportamental. A verdadeira lei de finanças é a LRF. Quanto mais lei tiver nesse campo, pior fica.

Ainda segundo Core (2016), não faz sentido elaborar uma norma que imponha regras procedimentais para os entes federativos cumprirem:

O que se requer do planejamento? Autonomia, flexibilização, cobrar resultado, não cobrar procedimento. Não tem como fazer uma lei hoje em que município, estado, União com regras para se fazer orçamento, fazer plano. Se for para impor regra, deixa de ser plano. Planejamento, na essência dele, tem de trabalhar com cenários, com horizontes, com metas que você ajusta durante o processo.

Por fim, Core (2016) tampouco é favorável à disciplina legal de metodologia de planejamento, que irá materializar-se em plano:

Lei para disciplinar em termos de metodologia? Também não. Esse negócio de metodologia é perigoso. Essas metodologias já estão disponíveis no meio acadêmico, são usadas conforme a realidade. Consagrar uma corre-se um sério risco. Se me perguntassem qual a melhor forma de estruturar um orçamento, eu com toda experiência teria dúvidas, então, como vou colocar isso na lei complementar?

Em que pesem as divergências, é certo que, com tal lacuna, cada governante vem elaborando o PPA sob sua responsabilidade de acordo com o entendimento da sua gestão. Nesse sentido, conforme entendimento de Garcia (2012, p.436), tem-se que:

Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165.

De acordo com Sanches (1996 p. 62), a lei complementar seria responsável por:

[...] estabelecer limites mais precisos entre essas três peças (PPA, LDO e LOA); definir as categorias programáticas de interligação

entre estas (indicando se esta deve dar-se em nível de programa, subprograma ou de algum outro); enunciar a estrutura básica do PPA; dispor sobre a sua atualização; indicar o processo de compatibilização dos planos regionais e setoriais com o PPA; e conceituar as expressões contidas no texto constitucional, tais como: projetos prioritários, diretrizes, objetivos e metas.

Estabelecidas as devidas ponderações, o GTI de 1997 foi de grande relevância pelas sugestões levantadas pelos atores das instituições que representavam, sendo que muitas dessas proposições viriam a ser incorporadas nos próximos PPAs. Nas palavras de Calmon e Gusso (2002, p.10), foi desenhado *um novo arcabouço conceitual e técnico destinado a integrar planejamento e orçamento* e, muito importante em termos de viabilidade por motivo de visões distintas, *tinha a vantagem de poder ser implementado sem mudanças no marco constitucional vigente*.

Então, com a conclusão dos trabalhos do GTI, em 17 de dezembro de 1997, as principais inovações trazidas foram (GARCIA, 2000, pp.19-20):

- (I) O programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- (II) Foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- (III) A consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- (IV) A classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- (V) Os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de *problemas* precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;

- (VI) Os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;
- (VII) A criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc).

Dos pontos acima, para a finalidade deste trabalho, cabe evidenciar a elaboração dos programas de acordo com os problemas sociais, a integração do plano com o orçamento e a natureza gerencial em sua gestão.

Core (2016) traz um debate interessante realizado naquele momento em torno do papel do PPA, havendo duas correntes distintas. Uma, interpretando o PPA como plano-orçamentário, de acordo com a norma constitucional; outra, interpretando-o como plano de governo, na linha do que os atores governamentais que estavam à frente do processo desejavam:

Em 1998 teve a grande crise, no ano de 2000 veio a LRF, o que se pensou naquele PPA? Se você pegar a CF/1988, ela chama o PPA, a LDO e a LOA de orçamento. Aquilo ali é um planejamento orçamentário, ou seja, você não orçamenta plano, você planeja orçamento. Essa que é a grande questão. E a Constituição levava para esse entendimento. Mas, o pessoal ficou obcecado pela aquela ideia de plano, de planejamento, da época dos militares, e forçou a barra em cima do PPA. Desde o primeiro PPA, sempre houve essa discussão. O pessoal da área do Planejamento estava ainda muito ressentido porque a Constituição demoliu os planos nacionais, então eles queriam recuperar coisas de planejamento na Constituição, e na interpretação também. Na verdade, ele é um plano-orçamentário.

Então, para Core (2016), este PPA *é nitidamente um plano orçamentário. O plano que todo mundo quer que se tenta transformar o PPA, ele está previsto no artigo 174 da CF/1988. Já o plano previsto no artigo 165 da CF/1988, segundo Core (2016), está ligado às questões financeiras:*

Antes do PPA havia o OPI. O que se fez com o PPA em relação ao OPI? Aplicou-se ao OPI uma metodologia de planejamento. O que caracteriza mais o planejamento? Definir objetivos, metas. Planejamento orçamentário, e não plano de governo como todo mundo quer. Esse plano do artigo 165 deve cuidar da realidade fiscal, dos limites que nós temos, não pode misturar as coisas. Começamos

a dar outra interpretação, querer se aproximar daqueles PNDS, porque todo mundo dizia que não tinha plano e tal.

Ainda que a lei complementar não tenha sido promulgada e diferentemente das tentativas anteriores, as ideias advindas desse Grupo de Trabalho foram aproveitadas em decretos e portarias posteriores e, então, no PPA 2000-2003.

Para Silveira (2016), um acontecimento no ano de 1998 foi fundamental para a gênese do PPA 2000-2003.

Em 1998, e este é o ponto fundamental da gênese, em outubro de 1998, houve uma crise financeira internacional provocada pela Rússia e que teve repercussão aqui no Brasil. Isso reduziu a credibilidade da economia brasileira. E a maneira que foi encontrada na política econômica de recuperar a credibilidade do capital internacional foi passar a gerar superávit primário de tal maneira que estabilizasse a relação dívida [pública]/PIB [Produto Interno Bruto] e, então, não deixar aumentá-la, o que significa para o mercado financeiro que este País tem condições de pagar o que deve, porque está pagando o que deve.

Assim, o contexto da crise internacional de 1998 desencadeada pela Rússia favoreceu a busca por mudanças. Silveira (2016) prossegue, trazendo as origens das normas que passariam a embasar legalmente o Plano de 2000-2003:

A busca por superávit primário com o objetivo de estabilizar a dívida/PIB trouxe mudanças, recuperou a credibilidade. Para poder gerar 3% de superávit foi necessário fazer dois orçamentos no ano. O primeiro já tinha sido entregue em agosto e a crise ocorreu em outubro. Então, o governo retirou o projeto de lei e apresentou um novo em novembro. E para conseguir produzir um superávit de 3%, teve um corte violento, relativo a 30% dos recursos discricionários (aquele que você pode planejar). E, então, a equipe que trabalhou nisso ficou numa situação difícil, porque você, com a estrutura contábil, não sabe a consequência do corte. Você sabe que tem recurso de custeio, recurso para investimento, mas você não conhece a relação causa-efeito. Cortou a mortalidade infantil, cortou a redução do trabalho infantil. Com isso, quantas crianças vão ser afetadas? E, então, naquela época, a equipe disse: nos projetos prioritários, isso é conhecido. Vamos adotar o mesmo modelo. E, aí, decidiu-se por fazer uma reforma radical com todas as despesas do governo, implantando um instrumento que vem da CF/1988, que é o orçamento-programa. Você organizar a ação do governo em um programa.

Neste contexto, Silveira (2016) dá um depoimento acerca da forma como abordou a questão da gestão por programas com o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

Em uma conversa com o Ministro do Planejamento à época, Antonio Kandir [1998-1998], disse que iríamos começar algo que é uma mudança muito grande, porque alcançar resultado não é questão de dinheiro. Dinheiro é necessário, mas não é suficiente. A diferença vai ser gestão (de projetos, de programas). Nesse período nasceu a noção de gerenciamento na área pública, que não existia. Então a grande mudança é essa. Ele disse para conversarmos com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Fomos lá, a primeira vez que eu iria conversar com o Presidente. Aí fiquei pensando que o Presidente iria dar para nós cerca de 10 a 15 minutos. Então, preparei o discurso com 3 ideias e fui conversar com ele. Primeiramente, Presidente, o senhor tem uma experiência anterior da presidência da República brasileira que é a do governo JK. O Plano de Metas partiu do princípio de que a máquina não realizaria e criou-se a estrutura paralela. O senhor não pode fazer isso, porque faz parte do programa de governo a Reforma do Estado; em segundo lugar, o JK não tinha 2 coisas fundamentais que hoje nós temos: metodologia de *Project Management*, desenvolvida pela Nasa, e tecnologia da informação; para saber como estava andando um projeto, o JK tinha de ir para a obra. Já o senhor tem tecnologia da informação, pode ver em tempo real da sua mesa o projeto andando. Em terceiro, vamos criar um programa que tenha uma estrutura gerencial de empresa avançada em três níveis: tem o programa, o gerente do projeto, o cara que pensa, motiva, mobiliza, negocia; acima do gerente, o ministro, que viabilizará o projeto, lutará pelos recursos, vai resolver as questões políticas; e o senhor, Presidente, cujo papel é a motivação de toda essa máquina do governo a trabalhar por projetos, por gerenciamento, prestigiar, cobrar resultados.

A CF/1988 representa o marco normativo do PPA, mas os constituintes de 1987/1988 deixaram a regulamentação do conteúdo do Plano para a posteridade. Para Garcia (2000, p.24), estabelecido o marco normativo, o passo seguinte seria detalhá-lo para ser apropriado pelos que iriam aplicá-lo, o que ocorreu por meio de portarias, decreto e manuais.

Assim sendo, a ausência de lei complementar regulamentadora vem sendo parcialmente suprida pelo que consta no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), além da Lei nº 4320/1964 e da Lei Complementar nº 101 de

2000 (LRF), ambas desempenhando o papel de Lei Geral das Finanças Públicas brasileira, e por meio de portarias e decreto.

O Decreto nº 2.829/1998, emitido pelo presidente da República, *estabelece normas para a elaboração e a execução do PPA e dos Orçamentos da União, e dá outras providências*. A Portaria nº 117/1998, depois substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam dispositivos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, revogando a portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (referente à classificação funcional-programática), e passando a adotar o orçamento-programa. Já a Portaria nº 51/1998 instituiu o cadastramento dos projetos e atividades constantes do orçamento da União (GARCIA, 2000, p.21; CORE, 2001, p.4).

Garcia (2000, p.24) e Core (2001, p.4; 2006, p.219), com base no Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (MTO-02), defendem que o Decreto nº 2.829/1998 e a Portaria nº 42/1999 conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento governamentais brasileiros, cuja característica predominante é a reorientação do processo de alocação dos recursos públicos dos meios para os fins, para o alcance de resultados, que são avaliados em termos de impactos reais na sociedade.

Garcia (2000, p.38), acerca do Decreto nº 2.829/1998 e da Portaria nº 42/1999, inclusive vai além ao afirmar que tais normas *constituirão marcos históricos do planejamento governamental brasileiro*.

Core (2016) traz uma justificativa interessante quanto à escolha da edição do decreto e das portarias, por meio do poder executivo, para dar embasamento normativo às mudanças desejadas:

Na época, no início, tinha muita oposição, inclusive do Congresso Nacional. Se fôssemos consultar o Congresso, não daria certo. Então, decidimos: vamos fazer depois ver o que vai acontecer. Eles ficaram melindrados e de toda essa concepção eles não participaram. Depois, a gente colocou algumas coisas na LDO – que não precisava também, porque a Lei nº 4.320/1964 dava respaldo para fazer aquilo – mas a gente colocou para apaziguar um pouco.

Gartenkraut (2002, pp.58-59) declara que, com a edição do Decreto nº 2.829/1998, o PPA 2000-2003 adquiriu formato concreto, formalizando a incorporação das inovações, sendo as principais:

- (i) organização de todas as ações do governo federal, com foco nas finalísticas, em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano;
- (ii) estruturação dos programas orientada para obtenção de resultados e sua avaliação, com definição clara de objetivos, públicos-alvo, valores, prazos, metas físicas, indicadores quantitativos para mensuração da modificação de situação proposta pelo programa e fontes de financiamento;
- (iii) integração das intervenções, com exploração das externalidades, visando à maximização da rentabilidade do capital investido;
- (iv) adoção do conceito de investimento estratégico – aquele dotado de suficientes efeitos multiplicadores para promover mudanças significativas na realidade em que se insere;
- (v) aperfeiçoamento da classificação funcional-programática, formalizada nas Portarias MPO nº 117/1998, de 12/11/1998 e MOG nº 42/1999, de 14/4/1999;
- (vi) adoção de um modelo moderno de gerenciamento, baseado nos princípios da Gestão Empreendedora, que privilegia a obtenção de resultados;
- (vi) designação de um gerente para cada programa;
- (vii) utilização de um Sistema de Informações Gerenciais, como instrumento fundamental de gerenciamento, para o eficiente fluxo de informações e de recursos financeiros;
- (viii) avaliação anual da consecução dos objetivos; e
- (ix) promoção da descentralização, integração com estados e municípios e formação de parcerias com o setor privado.

Sobre o Decreto nº 2.829/1998, Silveira (2016) afirma que este tem as bases conceituais do programa:

Quando o governo decidiu que queria mudar, elaboramos o Decreto nº 2.829/1998. Esse Decreto tem as bases conceituais do programa. A estrutura do programa permite a responsabilização. Na estrutura contábil o ministro é o responsável. Na estrutura por programa significa uma organização por objetivo, você pode definir claramente a linha gerencial e a linha gerencial termina no gerente do programa. Tem uma pessoa física responsável por administrar o programa, articular, superar restrições, lutar pelos recursos, lutar por resultados. O típico gerente.

A Portaria nº 42/1999 *atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências* com o objetivo de operacionalizar os dispositivos do Decreto nº 2.829/1998.

Assim, de acordo com a referida Portaria, há 28 funções definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas; 109 subfunções que representam uma partição da função e visam agregar determinado subconjunto de despesas do setor público); além do programa; do projeto; da atividade; e das operações especiais.

No que diz respeito à mudança de nomenclatura de *empreendimento*, utilizado no PPA 1996-1999, para *programa*, que passou a ser utilizado neste PPA, Silveira (2016) argumenta que:

Em vez de usarmos gestão orientada para resultados, usávamos muito gestão empreendedora, mais simples. Ou também nova gestão pública. Teve um momento muito engraçado quando terminou o programa do Ministério do Planejamento, Pedro Parente era o ministro e convidou o Presidente para uma cerimônia no Ministério para entregar um prêmio. Quando o Pedro Parente falou, ele disse que isso daqui reflete uma postura de gestão empreendedora no governo, voltada para resultados. Quando o FHC assumiu a palavra para encerrar a cerimônia, ele disse: estou felicíssimo de estar aqui, porque o ministro Pedro Parente resolveu um dilema de mais de um século. Ele explicou: Max Weber, a gestão burocrática, parte do princípio que o gestor público não empreende, quem empreende é a empresa privada. Ele cuida das regras, dos princípios, transparência, equidade. Ele não se mete na batalha da obtenção de resultados. Agora, o ministro aqui está dizendo que o gestor empreende. Mas ele falou isso brincando e disse que essa é a mudança. O gestor na visão clássica, burocrática é possível no Estado em que tem recursos. O Estado que não tem recursos, ele tem de fazer o máximo com o recurso disponível, tem de ser empreendedor, tem de ir em direção à sociedade, tem de formar parceria. A sociedade não admite pagar mais impostos, tem de aumentar a eficiência. Então, há mudança apenas de nomenclatura.

Com relação à estrutura programática, Santos (2011, p.315) verifica que esta substituiu a antiga classificação funcional que orientava a elaboração do orçamento visando garantir a relação entre plano e orçamento por meio do programa. Já a dimensão da gestão seria integrada por meio do papel dos gerentes.

O relatório do Bird (2002, p. 2, *main report*) também sinaliza essa mudança, descrevendo que o governo federal substituiu o sistema de classificação orçamentária, em uso desde a década de 1970, passando a adotar um novo sistema de programação que descreve com mais precisão as ações governamentais que estão interligadas a um conjunto de objetivos estratégicos mais amplos (macro-objetivos).

Antes do processo de concepção do PPA 2000-2003, o conjunto de ações governamentais era organizado, tanto no PPA como na LOA, em função de atribuições institucionais dos respectivos ministérios e órgãos. Além disso, as ações não possuíam relação entre si, apenas organização sob a mesma unidade orçamentária e função de governo (denominada de classificação funcional-programática). E, apesar dos dois planos anteriores apresentarem diretrizes, objetivos e metas, não havia uma relação entre as ações governamentais, tampouco era abordado como essas intervenções contribuiriam para alterar a realidade e promover o desenvolvimento (PAULO, 2007, p. 177).

Diferentemente da classificação funcional-programática, neste novo modelo as ações passam a ser agrupadas em razão da contribuição para um objetivo comum, visando, muito além do cumprimento de uma atribuição institucional, a superação de uma causa determinada de certo problema (PAULO, 2007, p. 178).

Silveira (2016) acredita que o orçamento-programa começou a ser utilizado apenas a partir do período de 2000-2003, apesar de a CF/1988 já prevê-lo, porque:

Aconteceu uma coisa ridícula do ponto de vista técnico. Depois de 1988, chegou o problema na Secretaria de Orçamento e na de Planejamento. A Secretaria de Orçamento tem poderes para regulamentar os procedimentos de orçamentos dos municípios e estados. A discussão dizia que o orçamento-programa era uma meta inatingível nos estados e municípios. Então, para começar, devia se dar apenas um título, um código, programa e tal. E esses programas foram padronizados, saiu uma portaria dizendo que o orçamento só poderia ter esses programas, programas dessa lista. Isso é um absurdo, porque uma prefeitura lá de não-sei-da-onde tem problemas diferentes a resolver em comparação com a prefeitura de São Paulo. Tem de ter liberdade de montar um programa lá e aqui. Essa portaria foi extinta. Assim, em parte a não implementação deu-se devido à incompetência das equipes municipais e estaduais. Devido à dificuldade, falta de conhecimento, abandonou-se a ideia. Em 1999, foi retomado, com a discussão no âmbito do Ministério do Planejamento, por meio de treinamento de servidores. O secretário Waldemar Giomi foi importante na integração, aproximação das equipes do planejamento e orçamento, nas discussões, construindo consensos. Isso não foi feito antes. Na formação de pessoal, a carreira chamava-se Analista de Orçamento. Em nossa gestão, passou-se a chamar Analista de Planejamento e Orçamento, integrando o pessoal desde a formação na Enap.

Garcia (2000, p.5) reconhece a profunda alteração, realizada pelo governo federal em 1998, do marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do PPA e da LOA. Ademais, avista que as implicações dessas mudanças:

[...] incidirão sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira.

Calmon e Gusso (2002, p.10) destacam a disposição do segundo governo FHC, iniciado em 1999, de *restaurar o sistema de planejamento governamental*. À época, era necessário dar início à preparação de um novo PPA para compreender o período 2000-2003. Assim sendo, o Ministério do Planejamento, independentemente da tramitação do projeto de lei complementar, procurou aproveitar as sugestões do GTI e as incorporações dessas realizadas por meio dos decretos e portarias do Poder Executivo.

Com olhar semelhante, Garcia (2000, p.21; 2012, p.439) acredita que os instrumentos normativos consagram as recomendações e as sugestões do Grupo de Trabalho, antecipando o que poderá configurar-se no projeto de lei complementar de propositura do Poder Executivo federal, mas ponderando que o PLC ainda não foi enviado ao Congresso Nacional.

Neste contexto, Core (2016) traz o tripé – problema, unidade estratégica de negócio e orçamento-programa - que, segundo ele, caracterizam os acontecimentos do começo dos anos 2000:

O que se pensou em 2000? Vamos pegar a experiência nossa de orçamento-programa, que vinha desde a década de 1960, em que o orçamento privilegia a produção pública, objetivo, produção, produto etc e vamos ver o que tem de experiência de planejamento estratégico corporativo que valha a pena, que deu certo, principalmente nas empresas públicas; vamos aproveitar essa experiência de orçamento-programa, planejamento estratégico corporativo e planejamento público. Havia o planejamento estratégico situacional (PES). Então, a gente pegou a ideia de problema, o PES dá muita ênfase ao problema; no planejamento estratégico corporativo, nós retiramos a famosa unidade estratégica de negócio (UEN) – pegou-se o programa e transformou-o em unidade autônoma de gestão, nomeando um gerente; e o orçamento-programa, que é a produção pública. Foram as 3 inspirações, as que mais marcaram. Essa foi a matriz da reforma de 2000.

Silveira (2016) traz outro antecedente presente no cenário internacional à época que influenciou o PPA 2000-2003. Este ocorrido, segundo ele, *corre por fora*:

No cenário internacional, nos Estados Unidos sob o governo [Bill] Clinton, particularmente por meio do vice-presidente Al Gore, foi feita uma reforma do Estado, mais ou menos nessa época. O *General Accounting Office* (GAO), uma espécie de TCU brasileiro, passou a estudar a questão da eficácia do governo e foi estruturando uma filosofia, um modelo chamado *Result Oriented Management* e passou a difundir isso. Aparentemente, uma mudança de procedimentos, mas no fundo uma mudança de filosofia, porque normalmente o governo pensa do governo para a sociedade, e na gestão orientada para resultados, o raciocínio é o inverso – você vem do problema que a sociedade está reivindicando a solução para trás. Na linguagem dos americanos, você parte dos *outcomes*, porque a administração pública é muito acostumada a produzir *outputs*. Não se raciocina por *outcomes*, pela linguagem do pagador de impostos, ele raciocina tecnocraticamente, é menos democrático. A gestão orientada para resultados é mais democrática, ela começa no cidadão. Isso nos Estados Unidos ganhou aceitação enorme. Depois, mais tarde, criou-se, em consequência, a *Performance Based Service* ou a *Service Contract Based* – contratação baseada em desempenho.

Como exemplo desse processo que vinha ocorrendo nos Estados Unidos, Silveira (2016) traz o foco na busca do *outcome* em detrimento do *output*:

O governo, pelos métodos tradicionais, contrata uma campanha publicitária de vacinação para convencer as pessoas a vacinarem as crianças. Contrata a empresa de comunicação e esta apresenta o projeto, diz que vai fazer os filmes, livretos. Você paga por isso: tantos livretos, tantos aparecimentos na televisão. No *Service Contract Based* você não olha para os *outputs* (filmes, folhetos), na gestão orientada para resultados, você olha para o *outcome*, a tomada de consciência da sociedade. E como eu consigo medir isso? Com pesquisa, grupos de foco, entrevistas. Então, quem está contratando diz que quer propostas para alcançar 30% de penetração da ideia de vacinação na sociedade e vai pagar por isso. Isso é uma revolução, pois rompe a relação fornecedor-cliente. Você passa a ter parceria, estão correndo riscos juntos, e um estímulo brutal à inovação, à eficiência. Isso estava correndo por fora, mas influenciando muito o pensamento do governo, especialmente na Secretaria de Planejamento e na Secretaria de Orçamento. Como se estava em crise, a outra parte da equipe econômica, a Fazenda, estava sensível a isso, porque foi um mecanismo muito forte de melhorar a qualidade do gasto.

Core (2006, p. 219), evidencia também o papel da nova visão acerca da administração pública nesse cenário:

Os processos de planejamento e orçamento assumiram, a partir do exercício de 2000, uma feição especial. A nova concepção de Estado, aliada à abordagem crítica da experiência acumulada nessa área, deram ensejo a que se introduzisse uma maneira diferente de pensar o planejamento e a orçamentação.

Pares e Valle (2006, p.236) consideram as modernizações na organização do Estado, no ciclo do gasto público e na gestão fiscal os três grandes marcos de reformas realizadas no Brasil e que viriam a impactar no planejamento governamental do País.

Em primeiro lugar, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) buscou a modernização da administração pública brasileira a partir dos preceitos do modelo gerencial, buscando superar o modelo burocrático, que já vinham sendo implantados em alguns outros países.

Permitir aos gestores públicos maior autonomia e responsabilização por meio da contratualização de resultados e orientar a atuação do Estado para as tarefas que lhe são exclusivas, transferindo para organizações públicas não estatais e/ou para a iniciativa privada a produção e oferta dos demais serviços, são dois dos principais princípios da reforma gerencial.

Em segundo lugar, em 2000, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), baseada na experiência da Nova Zelândia, traz uma austera gestão fiscal mediante a instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para as três esferas de governo.

Já com relação ao biênio 1998-1999, os autores consideram que o *Brasil em Ação* (orientação das ações do governo para um conjunto de investimentos estratégicos visando ao desenvolvimento do País); a edição de normas (decreto e portarias) que instituíram novos procedimentos e possibilitaram a integração do planejamento com o orçamento; e um conjunto de inovações gerenciais promoveram a revitalização da função planejamento.

Santos (2011, p.313) recorda que o cenário no qual surgiu o movimento de tentativa de institucionalização do orçamento-programa e o novo modelo de planejamento, que viria a ser implementado no período 2000-2003, tem origem no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O autor lembra também que o

orçamento-programa, ainda que já previsto no Decreto-lei nº 200/1967, não havia sido efetivamente implementado no Brasil.

Outra importante raiz do PPA 2000-2003 diz respeito ao *Estudo de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Um Eixo é definido como sendo *uma área estritamente geográfica e mutualmente exclusiva que pode atravessar fronteiras políticas dos estados brasileiros* (BIRD, 2002, p.12, v.I).

O *Estudo* dividiu o Brasil em 9 áreas (zonas), nas quais cada município pertencia somente a uma zona, mas alguns estados pertenciam a mais de uma. As 9 zonas são: Arco Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Transnordestino, São Francisco, Oeste, Sudoeste, Redes Sudeste e Sul (BIRD, 2002, p.12, v.I; GARTENKRAUT, 2002, p. 22).

A partir de um conjunto de variáveis comuns e complementares tais como características geográficas, dotações de recursos, ligações de produção e transporte, as zonas foram combinadas em conjuntos de dois, criando 5 zonas mais amplas: Amazônia (Arco Norte e Madeira-Amazonas); Nordeste (Transnordestino e São Francisco), Centro-Oeste (Araguaia-Tocantins e Oeste), Sudeste (Rede Sudeste) e Sul (Sudoeste e Sul) (BIRD, 2002, p.12, v.I).

O *Estudo* foi elaborado a partir de um amplo processo de discussão de março a agosto de 1999 (CAVALCANTE, 2007, p. 146). Esse amplo processo de consulta envolveu representantes dos ministérios, de governos estaduais e municipais, do Congresso Nacional, de empresas privadas e do Terceiro Setor. Assim sendo, pedidos e sugestões apresentados por esses atores foram analisados pela equipe técnica que preparou o *Estudo*, sendo que alguns deles foram incorporados à versão final *dentro dos parâmetros técnicos do Estudo* (BIRD, 2002, p.11, v.I).

Dito isso, o *Estudo* teve como produto final um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados, que eliminassem obstáculos em setores estratégicos para a promoção do desenvolvimento econômico e social, para o período de 2000-2007 (GARTENKRAUT, 2002, p. 22). Redes e fluxos de transportes, distribuição espacial da produção, dinâmica de expansão, análises de integração setorial e espacial em uma matriz de avaliação multicritério foram as principais variáveis incorporadas (BIRD, 2002, p.11, v.I).

O foco dos investimentos compreendia os empreendimentos estruturantes, ou seja, aqueles que possuem capacidade de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema pelo seu poder sinérgico. Assim, não pretendia identificar todas

as intervenções necessárias ao desenvolvimento do Brasil (GARTENKRAUT, 2002, p. 22).

Além disso, o *Estudo* serviu também como uma das principais bases para o desenvolvimento do conjunto de 365 programas do PPA 2000-2003 (BIRD, 2002, p.11, v.I; CAVALCANTE, 2007, p. 146). Então, por meio do Estudo dos Eixos de desenvolvimento, fortaleceu-se o conteúdo estratégico do PPA.

Gartenkraut (2002, pp.70-71) ressalta que inovações conceituais introduzidas pelo PPA 2000-2003 tiveram como origem o *Estudo dos Eixos*, destacando a nova concepção de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento e o conceito de agrupamento de investimentos (base da organização do Portfólio de Investimentos) que originou a ideia de integrar as ações do Plano em programas, que passaram a constituir as novas unidades básicas do PPA e da LOA.

Pares e Valle (2006, pp.246-247) lembram que este PPA contou com a segunda versão do estudo sobre planejamento territorial do Brasil. Além disso, os autores analisam que:

Esse estudo, o mais vasto realizado sobre o território brasileiro, após os anos 70, introduziu inovações e produziu lições que marcaram fortemente o planejamento de longo prazo e em base territorial do setor público federal.

Cabem algumas importantes distinções entre o PPA e o *Estudo*. O primeiro é um documento normativo elaborado pelo governo conjuntamente com sociedade; abrange todas as ações governamentais (global); e trabalha com um horizonte temporal de 4 anos. Já o segundo foi elaborado por um consórcio privado, sob contrato e supervisão do governo federal; limita-se aos investimentos estruturantes (públicos e privados) em setores estratégicos; e tem horizonte temporal de 8 anos, de 2000 a 2007 (BIRD, 2002, p.11, v.I; CAVALCANTE, 2007, p.146).

Para a elaboração desse Estudo visando a orientar as diretrizes de ações governamentais, um grupo de empresas, mediante a formação de um consórcio, foi contratado pelo governo federal brasileiro, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuando em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e fruto de uma licitação internacional (GARTENKRAUT, 2002, p.21).

Pares (2016) traz as exigências requeridas à época para a formação do consórcio:

Para candidatar-se, o consórcio deveria ser composto por 3 entidades (decisão deliberada): (i) banco (para formular engenharias financeiras que viabilizassem os investimentos); (ii) capacidade de engenharia para identificar e formular melhor os projetos e (iii) alguém que pudesse ser uma empresa de consultoria mais ampla (para amearhar a parte teórica da abordagem desse instrumento). O motivo da escolha deliberada: não se tinha dinheiro, iríamos encontrar uma carteira infinita de demandas (11 setores) e pagar como? Então, os bancos que nos ajudem.

O grupo vencedor contratado em 1998, denominado Consórcio Brasiliana, foi constituído pela *Booz-Allen & Hamilton Consulting*, uma das principais empresas de consultoria mundial, pela *Bechtel International Inc.*, uma das principais empresas de construção civil mundial, e pelo *Banco ABN Amro S.A.*, um grande banco internacional (NETO, 2013, p.111).

Como produto, esse Consórcio produziu, em 1999, um estudo denominado *Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados*, ficando conhecido como Estudo dos Eixos (NETO, 2013, p. 111).

Sobre essa contratação, e o seu respectivo *Estudo*, Silveira (2016) lembra que:

O PPA 2000-2003 tomou o conceito inicial do 1996-1999 e aprofundou o estudo. Fizemos uma concorrência internacional com o BNDES para contratar um consórcio de consultorias, que tivesse uma empresa muito boa de planejamento estratégico, que tivesse um banco internacional para poder incluir uma linguagem sensível ao investidor privado para atrair investimentos (dada a incapacidade de investimento do governo brasileiro), uma empresa de projetos e umas 10 ou 11 instituições brasileiras associadas, tais como o Ipea, o IBGE. Isso foi um vasto estudo, mobilizou centenas de consultores, professores. Por que a empresa de projetos? Para poder cotar, orçar os projetos. Gente experiente. Por exemplo, aparece a ideia de uma ferrovia. Quanto isso custa? Depois que esses estudos todos foram feitos, fizemos também – e isso é muito importante, porque isso pode parecer um delírio tecnocrático, colocar muita ciência e técnica em uma atividade que tem forte influência política. Então, quando chegou à fase final, nós discutimos os resultados nas 27 unidades da federação. O estudo foi modificado em 10% dos recursos destinados a ele pelas sugestões. Assim foi para o Congresso Nacional, sendo aprovado. Teve uma recepção positiva, sendo a principal preocupação com a efetividade da ação do governo. Todos sabiam da limitação dos recursos, o Brasil estabilizando a economia, controle

fiscal rigoroso, procura por melhores oportunidades, melhores investimentos, abandonar programas ineficientes, então isso repercutiu muito bem.

Em termos de valores monetários, o Consórcio produziu um portfólio de R\$ 317 bilhões para 822 potenciais oportunidades de investimentos públicos e privados para o período 2000-2007. Ademais, o Estudo estimava que cerca de um terço desses investimentos seria financiado pelo setor privado, enquanto o governo esperava que o nível de participação privada chegaria a 50 por cento ao longo período de oito anos (BIRD, 2002, p.11, v.I).

Gartenkraut (2002, p. 18) diz que o *Estudo dos Eixos*, projeto que empregou instrumentos de planejamento estratégico, tomou por base os *paradigmas de desenvolvimento sustentável, de planejamento indicativo e de gestão empreendedora, no contexto de uma visão geoeconômica e de parcerias com o setor privado*.

Ao ser perguntado sobre a necessidade de contratação de uma consultoria, Pagnussat (2016) lembra que, à época, o governo federal não possuía quadro técnico necessário para realização do estudo:

Não havia naquela época corpo técnico, quadros. Havia esfacelamento das estruturas do planejamento (pessoas e órgãos), decorrentes de mudanças no governo Collor da estrutura do planejamento (do nível estratégico para nível operacional) e, posteriormente, à saída dos técnicos pelo desprestígio. Então, precisa-se formar novos quadros, trazer consultorias.

Na mesma linha, Pares (2016) argumenta sobre a necessidade de contratação de um consórcio para elaboração do estudo:

Não se tinham estudos, conhecia-se muito pouco sobre o País do ponto de vista de suas oportunidades. O Estudo dos Eixos foi o primeiro estudo de grande envergadura sobre o País - com base territorial, entendendo o Brasil na sua integralidade. Durante 1 ano, centenas de técnicos participaram por meio de um Consórcio. O BNDES e o MPOG bancaram. Não se tinha técnico no governo federal.

Com relação às teorias internacionais inspiradoras para o PPA 2000-2003, Silveira (2016) informa que:

A primeira fonte importante foi o *Performance Act* americano e as publicações do GAO. Também existiam relatórios de visitas a outros países, várias experiências de vários países. Mais tarde, o Banco Mundial interessou-se muito pela experiência brasileira. Aí, nós combinamos de fazer um *benchmarking* com 9 países - Inglaterra, Canadá, Alemanha, Suécia, Espanha, Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos e Chile -, com a ajuda do Banco Mundial. O Banco identificaria as pessoas que poderíamos falar, faria um contato prévio, o que iria ser discutido, quais seriam os dados relatados. Nós enviamos equipe uma de 4 pessoas, dos seguintes ministérios/órgãos: Planejamento, Orçamento, Tesouro e Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Isso foi mais para o final. E isso serviu para aumentar a convicção de que estávamos alinhados com a melhor prática internacional.

Core (2016) estabelece uma comparação entre o PPA e o *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), modelo este inicialmente adotado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e depois difundido para outros países:

Você sabe que todo mundo fala em MTEF, esses planos da OCDE, planos de médio prazo que eles têm lá de orçamento. Eu me lembro de algumas críticas que fizeram ao MTEF dizendo que ele era só financeiro, não trabalhava com objetivos, metas. Eles tinham que avançar para isso. Hoje, nós temos um verdadeiro MTEF, que é o PPA. O PPA tem objetivos, metas, tem dados financeiros, mas, nós não nos atentamos para isso. Nós já temos objetivos constitucionalmente definidos para o PPA. O MTEF praticamente não trabalha com objetivo. Se você não tem objetivo, não pode chamar de plano. A característica forte do esforço de planejamento é estabelecer objetivos, o cerne do planejamento.

Para a elaboração dos programas, Pagnussat (2016) aborda a questão do treinamento dos servidores públicos do Ministério do Planejamento por meio da contratação de uma empresa de consultoria, pois a administração não possuía quadros próprios, suficientes e qualificados para a realização dessa nova atividade:

O Ministério do Planejamento contratou a Macroplan, empresa de planejamento estratégico, para contribuir na retomada do planejamento no governo. Tinham experiência grande em planejamento público, e, em especial, em cenários. Eles ajudaram na construção do modelo, o que é planejamento de longo prazo, médio prazo. Atuaram na capacitação de novos APOs [Analistas de Planejamento e Orçamento], da turma de 1998 e 2000. Tínhamos a

preocupação de formar o que viria a ser a equipe da SPI, que não tinha uma equipe de técnicos do quadro, mas de outros órgãos e que em algum momento sairia. Estávamos formando novos planejadores já trazendo metodologias que seriam a base do que seria o PPA 2000-2003. A Macroplan também foi contratada para fazer os cenários macroeconômicos (mundiais, regionais e nacionais), além de trazer uma base conceitual e teórica importante.

Desse modo, diante do exposto, veem-se presentes avanços na substituição do modelo de planejamento tradicional (economicista, normativo e determinista) por um novo modelo de planejamento que apresenta elementos do planejamento estratégico situacional (PES).

No mesmo sentido, mas com enfoque em um determinado aspecto, Pares e Valle (2006, p.239) apontam para o movimento de substituição do planejamento tradicional, rígido, pelo planejamento estratégico, flexível, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da consequente revisão do Plano. Assim sendo, o ciclo de melhoria contínua, típico da gestão privada e mais conhecido na figura do PDCA (*to plan, to do, to check, to act*), migra para a administração pública.

Em suma, dadas todas as características apresentadas acima, a transição da experiência do *Brasil em Ação* para o modelo adotado logo em seguida traz as sementes de um movimento de ruptura no planejamento federal de médio prazo brasileiro que iriam germinar com o PPA 2000-2003 devido ao aprofundamento e expansão dos conceitos inovadores.

No quadro abaixo, estão os principais fatores que ajudaram a constituir o modelo de PPA concebido no período 2000-2003.

Quadro 8 - Bases/Origens do PPA 2000-2003

BASES/ORIGENS DO PPA 2000-2003	
Período	Acontecimento
1985	Democratização
1987-1988	Constituinte de 1987/1988 e a CF/1988
1991-1995	Primeira experiência de PPA
1994	Plano Real
1995	Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) Criação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
1996	I Estudo dos Eixos
1997	Grupo de Trabalho Interministerial Brasil em Ação
1998	Crise da Rússia Decreto nº 2.829/1998 Equipe de governo do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)
1999	Portaria nº 42/1999 Consultoria da Macroplan II Estudo dos Eixos
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

4.2. Plano Plurianual 2000-2003

A Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, aprovou o PPA para o período de 2000 a 2003, que recebeu a denominação *Avança, Brasil* em referência ao programa de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Uma primeira observação diz respeito à data de aprovação da Lei do Plano, que se deu, apenas, no mês de julho do seu primeiro ano de vigência.

Em que pese a aprovação ter ocorrido apenas no sétimo mês do primeiro ano de sua vigência, e atrasos em menor ou maior grau estão presentes em todos os planos, o PPA 2000-2003 foi o mais inovador dos planos plurianuais existentes, responsável por promover mudanças substanciais nos planos até então adotados e originar um modelo, imprimir uma identidade ao plano plurianual.

Assim, para esse período, o governo federal adotou um novo PPA tendo como base elementos do *Brasil em Ação*, expandindo o conceito para todo o universo das ações do governo. Ademais, enquanto o *Brasil em Ação* foi principalmente um plano de investimento público (embora, de maneira estrita, nem todos os projetos eram de investimento de capital), o novo PPA aproxima-se de um plano de desenvolvimento abrangente, incluindo investimentos públicos e privados (BIRD, 2002, p.10, v.I).

A coordenação da aplicação dos novos conceitos e da nova metodologia estava a cargo da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (GARCIA, 2000, p.35). Assim sendo, coube ao MPOG a gestão do PPA tanto em sua dimensão estratégica, compreendendo os processos de formulação, monitoramento, avaliação e revisão, quanto em sua dimensão tático-operacional, ao disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para sua implementação.

Com o PPA 2000-2003, o governo brasileiro tomou medidas adicionais para desenvolver ainda mais o seu PPA, não apenas como um plano, mas também como meio para introduzir a orientação para resultados no setor público federal (BIRD, 2002, p.1, *main report*).

Assim sendo, o PPA possui objetivos e características multifacetadas, configurando-se como um instrumento único, pois não é apenas um plano de desenvolvimento abrangente, mas também um instrumento com o qual o governo federal vem tentando reconstruir a capacidade institucional do Estado para orientar o desenvolvimento do País (BIRD, 2002, p.2, *main report*).

No que diz respeito à adoção deste PPA, Gartenkraut (2002, p. 14) afirma que este:

[...] representa uma profunda transformação nas práticas de planejamento do setor público brasileiro, abrindo perspectivas para alterações significativas nas formas de atuação e nos modelos de gerenciamento empregados pelo governo federal.

Além disso, o mesmo autor visualiza este PPA no contexto do planejamento indicativo, alinhado com o novo papel do Estado almejado e diferentemente do passado, no qual o governo representava simultaneamente o *agente-líder do processo de desenvolvimento*, o *principal executor do plano* e o *provedor de fundos*

(GARTENKRAUT, 2002, p.59). Assim, o planejamento de caráter mais normativo e centralizado começou a ser substituído por mais indicativo e descentralizado.

Pares e Valle (2006, p.229) classificam a adoção do PPA 2000-2003, devido às novidades introduzidas, como um momento de inflexão no modelo de planejamento governamental brasileiro de até então.

Almeida (2006, p.222) enumera as inovações trazidas por este PPA à administração pública federal brasileira:

[...] a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos.

Santos (2011, p.313), ao referir-se acerca da importância do PPA 2000-2003 no planejamento governamental federal brasileiro, destaca a questão da qualidade do gasto público:

[...] é um marco na estrutura dos PPAs porque buscou reorganizar a ação do Estado a fim de controlar o gasto público, perseguir a eficiência na alocação de recursos e orientar a ação do Estado para resultados.

Garcia (2012, p.440) reconhece que as mudanças trazidas pelo Plano 2000-2003 buscavam imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. Em suas palavras:

A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam avanço conceitual e metodológico.

Em trabalho anterior, o mesmo autor sintetiza da seguinte maneira a importância deste PPA no planejamento governamental brasileiro:

[...] as mudanças introduzidas não se restringiram a aspectos menores ou puramente formais. Grande parte da concepção de PPA e de suas relações com o orçamento modificou-se. Foi estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior (GARCIA, 2000, pp. 35-36).

De acordo com análise de Santos (2011, p. 317), a partir deste PPA, a estrutura dos Planos do governo federal não apresentou alterações substanciais. Pagnussat (2016) reconhece também que o PPA 2000-2003 *marca exatamente a construção de uma metodologia que se manteve e só vai ser mudada no PPA 2012-2015*. Ademais, o entrevistado traz outras comparações entre o Plano atual e os anteriores, destacando o foco nos resultados:

Os PPAs anteriores apenas cumpriram obrigações constitucionais. O PPA 2000-2003 foi utilizado como instrumento de planejamento, representa a retomada de planejamento do governo (com definição de metodologia, uma série de estudos elaborados). Houve a definição de uma metodologia pensada (Decreto nº 2829/1998), elaboração de programas para enfrentamento de problemas. Fez-se todo um diagnóstico dos ministérios, como estavam os programas nos ministérios. Uma grande parte deles [dos programas] não tinha capacidade de transmitir à sociedade qual era o objetivo deles. Então, a ideia foi refazer todos eles de forma que houvesse transparência, objetivos, indicadores para a sociedade acompanhar, metas a serem alcançadas e os resultados. Pela primeira vez, um PPA elaborado a partir da ótica do gasto, não do ministério. Um salto, uma transformação do PPA. Um PPA voltado para resultados e um orçamento voltado para resultados (PAGNUSSAT, 2016).

Pares (2016) também destaca a elaboração do Plano 2000-2003 pela ótica do gasto em detrimento da ótica da organização:

Pela primeira vez, o PPA era abordado pela ótica do gasto, e não das organizações. Tradicionalmente, o Plano era abordado pela ótica ou perspectiva das organizações (exemplo: Plano Bresser – Reforma do Aparelho do Estado). O PPA 2000-2003 buscou a melhoria de gestão ao implementar a gestão por resultados pela ótica do gasto, estruturando a gestão pública por programas, e a figura do programa perpassava as estruturas organizacionais, que é central na tensão dos modelos burocrático e gerencial. Mas, isso não se equacionou, apesar dos esforços.

De acordo com o relatório produzido pelo Bird (2002, p.10, v.I), o PPA 2000-2003 contém muitas características inovadoras como ferramentas de melhoria da gestão dos gastos públicos do governo federal, tais como:

- (I) Orçamento-programa e orientação para resultados como meios para a Reforma da Gestão;

- (II) Recursos orçamentários destinados a programas, não a unidades organizacionais, pois a alocação de recursos passaria a estar ligada ao alcance de resultados (foco nos fins) em vez da manutenção da burocracia (foco nos meios);
- (III) Integração de despesas correntes e de capital sob o mesmo programa, reforçando a orientação baseada em objetivos/resultados para a gestão dos gastos públicos.

Garcia (2000, p.38), ainda que aponte para a necessidade de avanços no sistema de planejamento governamental brasileiro, reconhece os significativos avanços trazidos pelo PPA 2000-2003 e sua superioridade ao que era praticado até então.

Mesmo com a impossibilidade de serem elaboradas conclusões mais definitivas, pois a reorganização do planejamento público federal está no início, não chega a ser temerário afirmar que houve significativos avanços. A inércia foi vencida e em boa direção. Longe está da implantação de um sistema de planejamento pleno, apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político, que disponha de um sistema de direção estratégica. Mas é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos.

Por fim, Pares (2016) destaca a importância da equipe de governo formada neste período para a adoção desta nova prática de PPA:

A mudança na metodologia do PPA 2000-2003 foi fruto de coincidências: líderes do Ministério do Planejamento, o Chefe da Casa Civil, o Secretário da Presidência, todos, pessoas que vinham do setor privado. No [Ministério do] Planejamento, o José Paulo Silveira, da Petrobrás. Não eram planejadores, eles vinham de uma tradição da administração Peter Drucker, da qualidade, da ISO [*International Organization for Standardization*]-9000 (que representou uma revolução nos anos 1980). O que tinha de melhor no Brasil entre os gestores eram os gestores brasileiros que tinham todos a mesma origem – a introdução no Brasil dos princípios da ISO na modelagem. Outra coisa: crise econômica. Então, a combinação desses dois fatores.

Assim sendo, alguns dos principais conceitos presentes no plano plurianual deste período dizem respeito: (I) à racionalização e melhoria da qualidade do gasto público; (II) à gestão pública voltada para resultados; (III) a programas para organizar o PPA e direcionar a ação governamental; (IV) aos gerentes dos programas; e (V) ao sistema de avaliação e monitoramento do PPA.

(I) Racionalização e melhoria do gasto público

Calmon e Gusso (2002, p. 10), a partir da leitura de Garces e Silveira (2002), resumem os dois motivos principais para a concepção e a metodologia de elaboração deste PPA:

a) racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, “levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento”; e b) implantar um sistema de gestão pública orientada para resultados que assegurassem o motivo anterior e conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil.

Em outras palavras, o PPA destacava entre seus objetivos a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos e a legitimidade das ações do governo perante a sociedade civil (IPEA, 2010, p. 14; REZENDE, 2010, p 28).

Então, além de vincular planejamento e orçamento, o PPA *Avança, Brasil* destina-se a configurar-se como uma ferramenta de melhoraria da gestão, isto é, da eficiência e efetividade com que os recursos públicos são utilizados (BIRD, 2002b, p.1).

Neste item, relatório produzido pelo Bird (2002a, p.28) aponta para a necessidade de um sistema que garanta um nível mínimo de previsibilidade dos fluxos de recursos, fundamental para gestão da despesa pública orientada para resultados. Ademais, as reformas fiscal, previdenciária e administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal são algumas das possibilidades levantadas para reduzir a rigidez da despesa.

(II) Gestão pública voltada para resultados

Conforme o relatório do Bird (2002a, p.16), um dos objetivos primordiais do PPA 2000-2003 era o de melhorar o impacto dos programas de governo por meio da administração pública gerencial, ou seja, mais orientada para resultados.

Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.3) destacam a ambição deste Plano ao pretender transitar do modelo weberiano de administração pública para o modelo de gestão orientado para resultados, presente em muitos países da OCDE.

Pares e Valle (2006, p. 254) verificam que os avanços conceituais e instrumentais do modelo de planejamento originados neste Plano tornaram-no importante instrumento para a implementação da gestão por resultados na gestão pública federal brasileira devido a três aspectos principais:

[...] a instituição do programa como unidade de gestão (elaborado com base em problemas, integrado ao orçamento e com indicadores de resultados); a instituição de responsáveis pelos resultados dos programas (gerenciamento dos programas); e a orientação estratégica do plano.

Paulo (2007, p.178) considera que a prática da gestão pública voltada a resultados representou um avanço, pois compromete o Estado não apenas com a prestação de serviços, mas, principalmente, com a alteração da realidade.

No entanto, diferentemente de outras experiências internacionais que tenderam a enfatizar os incentivos de desempenho e a *accountability* das organizações governamentais, o modelo brasileiro enfatizou o planejamento e a organização das atividades do governo por programas (MATSUDA, SHEPHERD E WENCESLAU, 2006, p.3).

Também diferentemente de alguns países da OCDE, o Brasil não promoveu um regime contratual específico – a exemplo da contratação de gestores por meio de contratos de resultado e desempenho, presente na Nova Zelândia -, nem se concentrou em mudanças organizacionais – possibilitando às organizações e unidades responsáveis pela execução do programa alto grau de autonomia de gestão em troca de responsabilização por desempenho ou resultados (MATSUDA, SHEPHERD e WENCESLAU, 2006, p.3).

(III) Programas

No que diz respeito aos programas, centrais neste novo modelo, pela primeira vez eles foram adotados como unidades de gestão, ou seja, toda a gestão governamental passou a ser estruturada por programas, compostos por um conjunto articulado de ações e voltados para a solução de problemas e/ou demandas identificadas na sociedade, com foco em resultados (CALMON e GUSSO, 2002, p.6; PAULO, 2010, p.178).

Matus (apud CORE, 2006, p.231), precursor e grande entusiasta da gestão por problemas no setor público, analisa a questão e exprime que *a ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém a realidade tem problemas*. Fundamentado na metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES), a realidade produz problemas e o político deve trabalhar para prover soluções a partir dos problemas sofridos pela população (HUERTAS, 1993).

Desse modo, o conceito de programa, que antes estava ligado à unidade de classificação da despesa, torna-se identificado com a solução de problemas ou demandas da sociedade.

Conforme consta na Portaria nº 42/1999, artigo 2º, alínea a, programa é definido como: *o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual*.

Segundo o relatório elaborado pelo Bird (2002, p.29, v.I), o desenho dos programas PPA foi baseado em um cadastro abrangente das ações governamentais já existentes, sendo concebidos por técnicos da SPI, da SOF e do ministérios relacionados.

Garcia (2000, p.21), ao defender tal lógica, expõe que pensar por problemas e organizá-los por programas torna-se possível aproximar-se da complexidade do mundo real:

Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e

orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público.

Na mesma linha, Pares e Valle (2006, p.229) argumentam que as mudanças normativas introduzidas em 1998, notadamente pelo Decreto nº 2829/1998, propiciaram a integração plano-orçamento por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade e orientados para resultados. Isso contribuiu para tornar o novo sistema de planejamento e orçamento peça fundamental na implantação da gestão por resultados no País.

Pela primeira vez na história do planejamento no Brasil, o PPA foi ligado à LOA, proporcionando uma perspectiva plurianual às prioridades e à alocação de recursos. Há uma explícita ligação entre plano e orçamento anual e consistência com o quadro macroeconômico (BIRD, 2002, p.11, v.I).

Para Santos (2011, p. 331), cabe à estrutura do PPA estar voltada para o alcance da eficácia e efetividade da ação pública, enquanto ao orçamento cabe priorizar a eficiência do gasto público.

Então, com a realização dessa integração, conclamava-se o gestor público a ir além da melhoria de processos de produção de bens e serviços, passando-se a enfatizar os resultados desse esforço (PARES e VALLE, 2006, p. 239). Soma-se a isso a visão dos autores relativa à contribuição dos programas na transformação da gestão das organizações públicas, voltadas aos resultados (PARES e VALLE, 2006, p.241).

Pares (2016) lembra-se dos esforços da gestão para que os recursos fossem alocados de acordo com os programas e no ministério de sua principal finalidade:

Explico: todo dinheiro do programa está no ministério do gerente. Exemplo: tínhamos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) no PPA 2000-2003. Havia ações no Ministério do Trabalho e ações no Ministério da Assistência Social. Nossa ideia era a de que o gerente fosse da Assistência Social porque, obviamente, era um programa mais voltado para resolver um problema social do que um problema de emprego. Aí tinha uma ação de fiscalização para o combate do trabalho infantil. Nosso modelo era o seguinte: coloca todo o dinheiro que precisa da ação, que está no Ministério do

Trabalho, e não entra no limite do Ministério, entra no limite do Ministério da Assistência Social.

Com relação a esse último aspecto, Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, pp.5-6) observam que a estrutura do programa passou a ser vista como uma alternativa para a estrutura organizacional governamental tipicamente burocrática, pois os problemas da sociedade e suas possíveis soluções não estão circunscritos aos limites organizacionais existentes, sendo os programas conceituados estruturalmente como unidades *supra-organizacionais*.

No mesmo sentido, Gartenkraut (2002, p.62) afirma ser necessário adaptar a estrutura administrativa do governo para facilitar o alcance dos objetivos do novo paradigma do PPA, algo já previsto na Reforma Administrativa, mas cuja execução vinha ocorrendo de forma muito lenta. Assim, procurou-se realizar uma adaptação mínima da estrutura administrativa então vigente com a edição do Decreto nº 3.134/1999, que estabeleceu *as diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos ministérios, tendo em vista a execução do PPA*. Esse Decreto determinou um prazo para que os ministérios propusessem mudanças em suas estruturas administrativas, enfatizando a supressão das superposições existentes e a priorização das ações finalísticas em detrimento das atividades-meio. Para o autor, o prazo exíguo acabou comprometendo o resultado desejado.

No entanto, em que pese a importância da discussão, faz-se necessário ponderar que o PPA 2000-2003, pelo menos no primeiro momento, não procurava realizar uma reforma organizacional, ou seja, racionalizar ou reorganizar a estrutura de governo existente, o que, inclusive, poderia ser visto como uma ameaça pelos ministérios. Busca-se, a partir da lógica dos programas, orientação para resultados por meio da clarificação das ações do governo, dos seus objetivos e indicadores de desempenho e de medidas para aumentar a transparência e coordenação (BIRD, 2002, p.15, v.I).

Nesse sentido, Silveira (2016) lembra que:

Aqui, quando nós organizamos o PPA, o ministro do Mare, Bresser-Pereira, disse: “não dá certo isso”. Onde tem instituição, por exemplo, o Inmetro [Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia], as autarquias, tem de ser o programa da instituição. E a nossa posição foi a seguinte: não, a organização vem depois, o que interessa são os objetivos. O Bresser queria programas por instituição; nós defendíamos que instituição vem depois, organização é meio que se articula para atingir o fim, e o fim é o programa.

Da mesma forma, Pares (2016) aborda o debate entre o grupo da gestão por objetivos e o grupo da reforma organizacional:

Havia um embate dentro do governo com o Bresser. Prevaleceu a percepção de uma gestão por instrumentos (ISO-9000) e não por organização (Bresser-Pereira). A organização é meio, não fim (para o grupo da ISO, que não está preocupado com a organização). Ao contrário dos manuais de administração, que dizem que a organização é fim. Primeiro, os objetivos estratégicos, depois redefine-se toda a organização. Primeiro, o planejamento estratégico, depois, o alinhamento da organização. O BSC [*Balanced Scorecard*] faz isso.

Outra mudança almejada relaciona-se à superação da dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento (GARCIA, 2000, p. 23), buscando o alinhamento entre as estruturas do PPA e da LOA. Nesse sentido, Santos (2011, p.315) nota que a dimensão tático-operacional do plano, constituída de programas (e seus respectivos indicadores) e ações (e seus respectivos produtos), passou a ser muito semelhante à do orçamento.

Assim, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão, por meio do programa, ocorreu de forma que o Plano fosse orientado para resultados e contivesse ações, interligando-o ao orçamento (GARCES e SILVEIRA, 2002, p.70) e pretendendo garantir sua efetiva implementação. Conforme descreve o Manual Técnico de Orçamento nº 02 do governo federal:

Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas (BRASIL, 2000, p.13).

Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.3) destacam essa combinação da seguinte forma:

(i) Planejamento: reviveu a tradição brasileira de planejamento (de 1950 a 1970), tanto por meio do planejamento indicativo do desenvolvimento regional (Estudo dos Eixos), como por sua atenção

às parcerias entre entes públicos e privados e às do ente federal com os subnacionais;

(ii) Orçamentação: interliga planejamento (prioridades políticas) ao orçamento (recursos), abarcando todas as despesas de um programa e tornando-o o principal classificador de despesa no orçamento;

(iii) Gestão: introduziu um novo modelo de gestão em que cada programa foi caracterizado por objetivos e indicadores específicos sob a supervisão de um gerente e o monitoramento e a avaliação da execução do plano pelo Ministério do Planejamento passaram a ser apoiados pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sisplan).

Santos (2011, p.315) lista três maneiras pelas quais procurou-se integrar o planejamento e o orçamento com a gestão: (i) criação do modelo de gerenciamento por programas; (ii) implantação do sistema de monitoramento do PPA, operacionalizado por intermédio do Sistema de Informações Gerenciais para o Planejamento (Sisplan); (iii) necessidade de envio do relatório anual de avaliação do plano ao Congresso Nacional, que também retroalimentaria o planejamento.

Paulo (2010, p. 178) insere o programa no embate entre as pretensões políticas e a disponibilidade fiscal da gestão pública:

O programa como unidade de gestão também foi importante por estabelecer uma linguagem comum aos instrumentos de planejamento e orçamento. Com isso, deu materialidade ao plano de governo, na medida em que expôs a pretensão de implantação das políticas frente à disponibilidade fiscal.

Calmon e Gusso (2002, p. 6) vão além da importância do programa como módulo de integração entre plano, orçamento e gestão, enfatizando a transparência:

Os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática foram os de aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado.

Santos (2011, pp. 314-315), na mesma linha, aponta que *a cada programa foram associados objetivos com os respectivos indicadores, na tentativa de avaliar e publicizar os resultados alcançados*. Ademais, assinala para a responsabilização dos gestores públicos pelo alcance das metas.

Ademais, Santos (2011, p. 317) cita como instrumentos de publicização de resultados a avaliação, os relatórios de gestão, a mensagem presidencial que inaugura a sessão legislativa e a prestação de contas do presidente da República.

O relatório do Bird (2002, p.28, v.I) também ressalta o avanço na questão da transparência, como um dos mais importantes, ao verificar que a opacidade do orçamento foi significativamente reduzida com a introdução de um sistema de orçamento inovador que segue a estrutura do programa. Isso facilita tanto as parcerias entre os setores público e privado e entre os diferentes níveis de governo da federação, além das relações dentro do próprio governo federal, quanto ao atores que poderão melhor compreender o que o governo faz com os recursos e com que finalidade utiliza-os (BIRD, 2002, pp.10-11, v.I; PAULO, 2007, p. 178).

Com relação às parcerias entre setores público e privado, Pagnussat (2016), traz o exemplo do Programa de Combate à Febre Aftosa:

Os programas que tínhamos no Ministério da Agricultura, até então, nem eu que sou especialista na área entendia bem o que eles queriam. Então, você focar e dizer que vai ter um Programa de Combate à Febre Aftosa, que queremos ter metas de erradicação da febre aftosa nas diversas regiões do país, isso possibilitaria uma participação forte do setor produtivo, dos interessados, até porque estávamos estabelecendo uma meta naquele PPA de uma expansão grande de produção de carne para exportação. Muitos achavam que era inviável, mas, na prática, tornou-se viável. Quando se dá transparência aos programas, mostra o que você quer fazer, o que vai atacar, você, mesmo não tendo um volume de recursos tão grande, consegue ampliar a capacidade de implementação daquele programa com a participação dos interessados.

Ademais, maior transparência possibilita a eficiência alocativa de recursos com a redução ou eliminação de duplicações de esforços como, por exemplo, as várias entidades que, antes deste PPA, estavam envolvidas no saneamento básico sem compartilhamento mais preciso de atribuições e responsabilidades entre elas (BIRD, 2002, p.25, v.I; PAULO, 2007, p. 178).

Por outro lado, o relatório enxerga possibilidades de melhorias no que se refere à: (i) sinalização de prioridades do governo; (ii) relação dos diferentes programas com as estratégias setoriais específicas, que é fraca e tem implicações tanto na priorização durante a execução do orçamento quanto na implementação do programa (BIRD, 2002, p.29, v.I).

Oliveira (2013, p.33) atenta para o fato de o PPA 2000-2003 trazer uma preocupação com a transparência da ação governamental e uma perspectiva de interação com sociedade, sendo esta restrita ao exercício do controle social:

O controle das ações de governo pela sociedade e a forma mais efetiva de impulsionar a mudança. Os programas do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União vão deixar claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso.

Desse modo, com relação à participação social no decorrer de todo o ciclo de gestão deste PPA, compreendendo formulação, implementação, monitoramento, revisão e avaliação, Oliveira (2013, p.33) declara que:

[...] trata-se de experiência ainda não vivenciada, não obstante, neste momento, esteja-se iniciando a primeira proposta de participação social para além do momento de formulação do plano.

Sobre a questão da participação social no processo, Pagnussat (2016) discorre que houve:

esforço de reconstrução de conhecimento nessa área. A SPI encaminhou 1 ou 2 especialistas para vários países do mundo, no início dos anos 2000, para avaliar como era o planejamento e a participação da sociedade na elaboração do planejamento. Os relatos viraram o livro branco do planejamento, contendo relatos da participação social no planejamento em vários países do mundo. Mas não foram utilizados no PPA [2000-2003].

A partir de um questionamento relativo à adoção do programa no Brasil, em um seminário internacional realizado na França, Silveira (2016) destaca o papel da estratégia no processo:

Nós participamos de um seminário na França, que adotou a gestão orientada para resultados, a organização por programas e deu seis anos para sua burocracia adaptar-se. O Ministério das Finanças queria saber das experiências dos vários países. Quando nós mostramos a nossa, teve um francês que fez um comentário muito importante, ele disse assim: “a organização por programa tem o risco de perder a noção estratégica, de exercer um efeito de fragmentação sobre o orçamento público”. Eu disse que o Brasil tem elementos moduladores desse efeito, porque, quando você estabelece objetivos, gerenciamento, você vai mais rápido no resultado. Cada um cuida de seu projeto pois, caso contrário, pode ocorrer mesmo

fragmentação, então, precisa ter um elemento de coesão, que é a estratégia. É um aprendizado importante para hoje, e para qualquer tempo, é ter no governo um planejamento de longo prazo e o exercício constante de reflexão para o longo prazo, para poder inspirar, orientar a formulação do PPA e do orçamento, porque se não você vai em busca da efetividade e corre o risco da fragmentação.

Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.4) trazem outra faceta da gestão por meio de programas, vendo-os também como um instrumento para contrabalançar o poder dos ministérios e trazer para o centro do governo maior grau de influência sobre suas atividades. Da mesma forma, segundo os autores, os programas destinam-se a apoiar a tecnocracia, protegendo os especialistas profissionais da influência política.

Já Oliveira (2013, p.28), ainda que reconheça a centralidade da parte tática do Plano (por meio dos programas), evidencia sua dimensão estratégica. De acordo com a autora:

[...] a orientação estratégica também inovou ao apresentar e detalhar macro-objetivos para o governo por áreas temáticas, e ao trazer uma preocupação sobre a territorialidade, abordando as diferenças, potencialidades, restrições e desafios das várias regiões do território nacional.

Dito isso, a partir da proposta do governo eleito, das diretrizes estratégicas, dos macro-objetivos - formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento -, foram criados os programas baseados em problemas (GARCES e SILVEIRA, 2002, p.56).

Silveira (2016) analisa a relação entre os poderes executivo e legislativo acerca da adoção dos programas, destacando a recepção no Congresso Nacional e as aberturas realizadas necessárias para sua implantação:

No Congresso Nacional teve algumas perturbações devido à questão da tecnocracia, eles achavam que essa estrutura por programas iria limitar as emendas (instrumento político fundamental para os deputados). Então, teve um trabalho de comunicação, da possibilidade de emendar o programa. Também houve uma reação relativa ao engessamento, você tem 365 programas e não pode fazer mais nada. 365 programas é tudo. Foram feitos programas genéricos para abrigar qualquer emenda. O engessamento era o argumento para deixar liberdade a este desvio das emendas, desvio da ação do parlamento em detrimento da melhoria do orçamento.

Figura 2 - Estrutura do programa do PPA 2000-2003

Fonte: Paulo (2010, p.177)

De acordo com o modelo acima, e com o auxílio do Manual Técnico de Orçamento da SOF (BRASIL, 1999, p. 12) e de Garcia (2000, p.20), o processo de planejamento governamental do PPA 2000-2003, com foco no programa, compreende:

- (I) diagnóstico;
- (II) a identificação e seleção de problemas a enfrentar (ou oportunidades a aproveitar) prioritários;
- (III) a formulação de estratégias e diretrizes e a definição de objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados;
- (IV) um conjunto de ações (produtos, projetos e atividades) organizadas em programas que atuarão nas causas dos problemas selecionados visando determinado público-alvo;
- (V) os resultados pretendidos pelos programas e as ações que os integram com metas e custos quantificados;
- (VI) o monitoramento da execução e a avaliação de desempenho dos programas, que passaria a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em exercícios seguintes.

Silveira (2016) aborda a maneira pela qual os programas foram estruturados em cada ministério:

No final, deu 365 programas, compreendendo toda a ação do governo. Quando nós interagíamos com os diferentes ministérios, a primeira pergunta era a seguinte: qual o objetivo você quer alcançar? Por exemplo, reduzir o trabalho infantil. A segunda: como você age para fazer isso? Faço isso, faço aquilo. Então, vamos fazer uma análise de causa-efeito. E, aí, para alcançar um objetivo, nós íamos encontrar um conjunto de ações que atuam nas causas do problema. Um mapa lógico. A terceira colocação era: codifiquem. Hoje tem 800 mil crianças no trabalho infantil, quanto você quer reduzir? Eu não sei, depende do dinheiro, tem de fazer simulações, quanto custam as coisas. Agora, registre tudo isso em um formulário próprio. Você tem o programa, tem as ações, quanto vai gastar nos 4 anos, como você vai medir, qual a estatística de referência. Isso foi feito em aproximadamente 9 meses. Trabalho brutal, pois tivemos de reestruturar todas as ações do governo.

Então, para este período, foram formulados 365 programas. Com relação ao número de programas, Garcia (p. 441, 2012) declara que FHC exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, visando a atingir o montante inédito de R\$ 1 trilhão em quatro anos, eliminando a natureza *necessariamente seletiva* do Plano.

Já Pares (2016) justifica da seguinte maneira a opção pela cobertura abrangente em detrimento da experimentação por meio de um projeto-piloto:

Havia uma crítica que não ia dar certo, que o programa era muito avançado e revolucionário. Que devêssemos ter feito tudo isso de maneira localizada, um projeto-piloto. E nós, por decisão tomada, fizemos para os 365 programas, cobrimos todo o governo. Se optássemos pelo projeto-piloto, não iria acontecer.

Cada um desses programas contém: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, público-alvo, metas, ações, indicadores, recursos financeiros, humanos e materiais, e cada qual com um gerente, nomeado pela gestão do Presidente da República, e que possui a responsabilidade de sua gestão (GARCIA, 2000, p.22; CALMON e GUSSO, 2002, p.6).

Neste PPA, foram utilizados 4 tipos de classificações de programas, de acordo com a sua natureza (BRASIL, 1998): (i) programas finalísticos; (ii) programas

de gestão de políticas públicas; (iii) programas de serviços ao Estado; e (iv) programas de apoio administrativo. Garcia (2000, p.28) elucida esses quatro tipos de programas:

- (I) Programa finalístico: bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade;
- (II) Programa de serviço ao Estado: bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim;
- (III) Programa de gestão de políticas públicas: formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; e
- (IV) Programa de apoio administrativo: ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas.

Além do planejamento de médio prazo, visando a compreender os 4 anos (PPAs), e o de curto prazo, visando a compreender 1 ano (LOAs), o Plano 2000-2003 traz também como novidade a tentativa de constituir um terceiro horizonte de planejamento, compreendendo de 8 a até 20 anos, e integrado aos dois horizontes anteriores. Conforme demonstrado na figura abaixo, tal articulação ocorre por meio da dimensão temporal e dos programas e projetos estruturantes de um projeto de desenvolvimento sustentável de decisões alocativas e de políticas públicas do presente (PARES e VALLE, 2006, p. 245).

Figura 3 - Horizontes de planejamento

Horizontes de planejamento

Fonte: Pares e Valle (2006, p.246)

Silveira (2016) conta como o então Presidente Fernando Henrique Cardoso referia-se à gestão por programas do PPA 2000-2003, contrapondo-o ao PPA anterior, e a forma pela qual foi necessária focalizar em um determinado grupo de programas:

O [Presidente] Fernando Henrique dizia assim para justificar os 42 projetos do PPA 1996-1999: “nós não estamos desprezando toda a ação do governo, nós estamos fazendo um *fast track* com batedores, mas o tráfego continua, meio engarrafado, mas continua”. Quando adotou-se o PPA por programa, ele chegou e disse assim: “agora, a pista está livre, agora é tudo, não tem *fast track*. Agora está tudo organizado, estruturado, instrumentalizado para um novo patamar de gestão”. Mas a realidade mostrou que não. Aí, fizemos um *fast track* dentro, fizemos uma escolha de aproximadamente 50 programas e ações de programas, pois tem certos programas que a ação é enorme, abrangente. Para isso foi feito um estudo de análise multicritério pela filosofia *Analytic Hierarchy Process* (AHP). Você estabelece 9, 10 critérios. Então, o programa em relação ao critério 1, é bom, ruim ou mais ou menos? Assim, atribuem-se notas, tira uma média ponderada e faz um *ranking*. A análise multicritério foi ótima, mas, mais uma vez é uma tentativa de tecnocracia. Qual é a armadilha? Você pode se apaixonar por certos critérios e tentar vestir a realidade político-social uma coisa que é puramente técnica. Mas,

no final, a decisão foi política, o Presidente que decidiu o que é prioritário. Técnica é apenas um insumo, a decisão é política, tem de ser. O estudo da seletividade é útil, porque aumenta seu grau de conhecimento sobre a importância ou não do projeto. Por exemplo, o último colocado era o programa de criação de cavalo. Pensou-se em cortá-lo, mas aí fomos conhecer, vimos que se criava cavalo para fins médicos, para crianças autistas. Então, ajuda muito o conhecimento, o que é o programa, o projeto.

Como crítica a este modelo de gestão por programa, Paulo (2010, p. 180) aponta para a:

[...] estratégia de submeter toda a administração a um mesmo modelo de planejamento e gestão, ignorando o objeto de cada política pública, além das peculiaridades organizacionais. O programa, como unidade de gestão, foi estabelecido de maneira uniforme, o que importa dizer que a metodologia de programação para a área de infraestrutura é a mesma para a área social, e mais, não há distinção entre programas finalísticos e de apoio ao Estado. Essa crítica foi apontada [também] em relatório produzido por técnicos do Banco Mundial, em 2006.

Dito isso, têm-se como principais características da organização da ação governamental por programa:

Quadro 9 - Características centrais do programa

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

(IV) Gerentes dos programas

A figura do gerente de programa tem origem na experiência do *Brasil em Ação*, que era seletivo, com a priorização de alguns projetos, e não abrangente como é este novo PPA (GARCIA, 2000, p.38).

Para Gartenkraut (2002, p.63), o gerente desempenha papel central no esquema de gerenciamento, sendo essencial para a garantia do sucesso do programa e, conseqüentemente, do Plano como um todo. A indicação dos gerentes é realizada pelos respectivos ministros (responsáveis pelos programas) e nomeados por portaria ministerial, fonte formal de legitimidade. Geralmente, os gerentes possuem experiência e nível equivalentes a um diretor de departamento, ainda que não possuam atribuição formal na estrutura organizacional do ministério. Sua atribuição principal é a de gerenciar o programa, montando as respectivas equipes e mobilizando os recursos necessários.

Santos (2011, p.315) refere-se aos gerentes como os servidores que *deveriam zelar pela implementação do programa*.

Paulo (2010, p. 178) destaca a figura do gerente na modificação da estrutura burocrática:

A designação de um gerente responsável por cada programa, atribuindo responsabilização pelos resultados esperados, representou uma quebra de paradigma na estrutura burocrática do serviço público.

No mesmo sentido, Core (2016) considera a adoção da figura do gerente como um *choque* na estrutura burocrática:

A figura do gerente representa um choque na estrutura burocrática em direção à estrutura gerencial. Se houvesse continuidade, estruturariam os ministérios com base nas unidades autônomas de gestão, fortalecendo o papel dos gerentes.

Pagnussat (2016) aborda como os gerentes eram escolhidos e treinados neste PPA:

Houve um investimento muito forte na capacitação dos gerentes. Toda ênfase que se deu era em cima do gerente de programa. Oficinas, eventos, voltados para o gerente. A ideia do gerente é que

não fosse o secretário ou o alto dirigente, mas que fosse alguém que tivesse uma capacidade de articulação de viabilização do programa. Então, tinha alguns perfis que a gente definia como necessários e, assim, a necessidade de capacitação para reforçar aquele perfil.

Como contraponto a essa novidade, Garcia (2000, p.38) traz um possível conflito na convivência dos modelos burocrático e gerencial:

A pergunta que fica é até onde não haverá uma simples assimilação da gerência pela estrutura organizacional dos ministérios, retirando-lhe mobilidade e capacidade de ingerência sobre as áreas responsáveis pelas ações que se situem fora da sua unidade administrativa, o que impede a prática de verdadeira gestão estratégica.

Assim, devido aos gerentes encontrarem-se inseridos horizontalmente em relação à estrutura vertical dos ministérios, há um potencial conflito, tradicional nas estruturas matriciais, pois eles na maioria dos casos não ocupam cargos na estrutura vertical e nem são os ordenadores de despesa do programa (Gartenkraut, 2002, p.63).

(V) Sistema de avaliação e monitoramento do PPA

Desenvolveu-se também, pela primeira vez, uma sistemática de avaliação de todos os programas e do Plano, realizada anualmente, com base na execução do exercício anterior (CALMON e GUSSO, 2002, p.6).

Devido às limitações da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), notadamente pelo excesso de atribuições e escassez de pessoal, ela estabeleceu parceria com uma entidade que detinha experiência na área de avaliação. Assim, foi elaborado, em 2000, um documento técnico em que se fazia uma proposta de Plano de Trabalho Conjunto da SPI com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), visando a “Avaliação do *Avança, Brasil*”. Em linhas gerais, esse projeto:

Incluía levantamento analítico das experiências com pesquisas de avaliação nos vários ministérios; realização de uma espécie de “meta-avaliação” de alguns deles, para identificar suas lacunas e potenciais; e conjunto de atividades técnicas, em apoio à SPI, para a

elaboração do Relatório de Avaliação do primeiro ano do Plano (CALMON e GUSSO, 2002, p.11).

Ademais, também em 2000, é criado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), implementado como instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA, e que compreende dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas do governo federal originados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), além das informações fornecidas pelos gerentes dos programas, pelos órgãos setoriais (ministérios) e pelo Ministério do Planejamento (CALMON e GUSSO, 2002, p.23; PAGNUSSAT, 2016).

Desse modo, um conjunto de normas (tais como a CF/1988, o Decreto nº 2.829/1998, a Portaria nº 42/1999 e a Lei nº 9.989/2000), instrumentos (Sigplan) e uma correspondente cadeia de comando e controle de operações articuladas originou a *sistemática de avaliação do PPA*, que culminou com a geração do Relatório Anual de Avaliação do PPA, sendo que este compreende a avaliação (i) de cada programa (pelos gerentes); (ii) do conjunto de programas de cada ministério (pela SPI/MPOG); e (iii) do plano plurianual como um todo (CALMON e GUSSO, 2002, p.14; GARTENKRAUT, 2002, p.65).

Até o dia 15 de abril de cada exercício financeiro – que no Brasil corresponde ao exercício civil, 1º de janeiro até 31 de dezembro -, o Relatório é enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para apreciação do desempenho do PPA e de seus programas (Lei nº 9.989/2000) e orientar a elaboração dos projetos de LDO e LOA dos anos seguintes (GARTENKRAUT, 2002, p.65).

Com relação a esse último aspecto, Garcia corrobora-o ao explicar que (2000, p.22):

A avaliação anual da “consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício” e as alterações da “programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas” (avaliação de eficiência e eficácia).

Ainda que não seja novidade no Brasil, esta é a primeira vez que é realizada uma avaliação abrangente dos programas de todo o governo federal, presentes no

PPA, a fim de conhecer em que medida eles atingiram suas metas, verificar se foram bem concebidos e identificar os obstáculos às suas implementações (BIRD, 2002, p.33, v.I; MATSUDA, SHEPHERD E WENCESLAU, 2006, p.4). Garcia (2000, p.22) acrescenta o desempenho financeiro, a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público.

Nesta questão, Silveira (2016) destaca a pioneira e ampla avaliação dos programas realizada e expõe dificuldades relativas ao cumprimento do papel do Congresso Nacional:

Pela primeira vez, estabelece-se uma responsabilidade ampla, de todos os ministérios, para avaliar os programas. Foi desenvolvida uma metodologia, as pessoas foram treinadas em cada ministério, foi feita uma avaliação programa por programa, depois a Secretaria de Planejamento fez uma consolidação, análise crítica. Essencialmente, viu-se o seguinte: o programa, o que aconteceu, o que se conseguiu fazer, quais são as restrições e qual é o prognóstico de se atingir o objetivo ao final do programa. Criou-se um sistema informatizado para não circular papel. No final, produziu-se uma espécie de sumário executivo, com uma página por programa, que foi encaminhado ao Congresso Nacional, porque a Constituição manda. O Congresso deveria avaliar o PPA e aí foi um fracasso, o Congresso não se interessou. Na verdade, o ideal, deveria fazer audiências públicas por ministério. Chamar o ministro, dizer: “olha, está aqui a avaliação, o que o senhor acha?”. Isso seria o auge da democracia, o orçamento debatido com os representantes do povo. Não tiveram interesse nenhum. Antes de enviarmos ao Congresso, chamamos representantes, alguns deputados-líderes. Teve um deles, de Minas Gerais, que disse: “está espetacular isso, mas não vai acontecer nada”. Ele foi muito franco. Porque a grande maioria dos parlamentares está lá para lutar pela ambulância lá da cidade, é com isso que eles se reelegem. Então isso foi muito bom para nós, técnicos, para fechar o ciclo, testar a metodologia, verificar que realmente dava para fazer. Mas, do ponto de vista do envolvimento do Congresso...

O relatório do Bird (2002, p.35, v.I) e Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.4) atentam para a dificuldade do plano de destacar os programas prioritários do governo e assegurar a execução físico-financeira deles, creditando isso ao grau excessivamente elevado de rigidez orçamentária, que permite que os recursos discricionários escassos sejam alocados apenas para um pequeno conjunto de programas. Além disso, constata também estrangimentos relativos à forma pela qual o Congresso atua sobre o orçamento e à coordenação interministerial.

Para Greggianin (2005, p.5), à medida que o PPA foi ganhando estrutura e linguagem programática idêntica à LOA, adquiriu as vicissitudes que atingem o próprio processo orçamentário no que diz respeito ao caráter financeiro, detalhista e rígido.

A inclusão de toda a programação na lei do PPA trouxe maior rigidez à gestão do plano, *reduzindo sua potencialidade como sinalizador das diretrizes e dos objetivos de governo*. Ademais, a inclusão de todas as ações orçamentárias também trouxe dificuldades à sua aprovação pelo Congresso Nacional, devido à forma regimental de apreciação da LOA e à concomitância com a tramitação do PPA (PARES e VALLE, 2006, p.252).

Paulo (2010, p.181) posiciona-se de forma contrária ao *detalhamento excessivo do PPA, obedecendo à estrutura orçamentária*:

Isso porque o PPA não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas organizadas por meio de programas, mas discrimina inclusive as ações orçamentárias, com previsão de recursos. Essa estrutura desvia a discussão estratégica de planejamento essencialmente política, para um enfoque técnico-orçamentário. Na prática, o PPA foi incorporado à dinâmica orçamentária, tornando-se pouco capaz de orientá-la.

Desse modo, segundo o autor, devido à rigidez da estrutura orçamentária, o plano passou a ser definido pelas alocações orçamentárias em vez de orientá-las (PAULO, 2010, p.184).

No mesmo sentido, Garcia (2012, p.442) descreve que, a partir do PPA 2000-2003, todos os planos passaram a ser concebidos de forma exaustiva, compreendendo o conjunto de ações governamentais, negando a *natureza necessariamente seletiva* e estratégica do planejamento e reafirmando o caráter de programação plurianual de despesas. Então, ao não incorporarem as inovações necessárias de forma a atender à proposta contida do relatório elaborado pelo GTI e no Decreto nº 2829/1998, os PPAs foram *orçamentarizando-se*, atendendo aos desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Santos (2011, p.316) verifica também que a associação entre ambos os instrumentos fez com que o plano passasse a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, assumindo natureza mais de orçamento

plurianual do que de plano e perdendo, assim, o sentido e a função estratégica de orientação das ações de governo.

Para De Toni (2014, p.10), desde 1995 o PPA não consegue qualificar a agenda estratégica da Presidência da República, tampouco modificar a cultura política a fim de orientá-la para resultados. Ainda, afirma que a equiparação das categorias do planejamento com as do orçamento tornou o plano um *orçamento plurianual*, no qual a *lógica orçamentária (eficiência alocativa) acabou contaminando o desenho de ações e programas*. Assim, em vez de focar em ações estruturantes e investimentos, o PPA tornou-se tão detalhista como o orçamento.

Core (2016) também é favorável à seletividade do PPA, criticando, inclusive, a interpretação dada às despesas de duração continuada:

O PPA não pode ser exaustivo, ter tudo, porque ele vira um orçamento. Ele não é um orçamento. Ele é um corte no tempo e no espaço, na amplitude do orçamento. Toda despesa tem de estar no orçamento, não no PPA. Não há a possibilidade de você gastar um tostão de despesa pública que não esteja previsto na lei orçamentária. O PPA, não; ele tem de ser seletivo. Quando se fala em despesas de duração continuada, o pessoal entendeu que é toda despesa. Poxa, despesa de duração continuada é orçamento, não plano. Essa despesa descrita no artigo constitucional referente ao PPA é consequência daquela programação seletiva que está ali. Ali que se migraria para a LDO, LOA. Mas nunca ser exaustivo. A LRF tem um artigo, o artigo 45, que diz que você não pode começar nenhum projeto novo sem garantia da manutenção e do funcionamento. Isso, combinado com aquele dispositivo da Constituição que diz que nenhum investimento pode ser iniciado sem estar no PPA, você vê tranquilamente. Então, primeiramente, você tem de garantir a manutenção e funcionamento, a manutenção corrente de todos os investimentos. A plurianualidade tem de ser restrita, naquela parte estratégica que você tem condição de comandar, controlar, avaliar. O restante é orçamento. Orçamento é produção corrente. PPA é expansão da produção. A partir do momento que você concluiu a expansão, começa a ser operado, o orçamento incorpora produção corrente. Categoria de plano é programa. Categoria de orçamento é ação.

Por conta disso, Paulo (2010, p. 182) entende que o PPA adquiriu forte resistência na administração pública, estando *incorporado apenas aos procedimentos burocráticos, mas ignorado no âmbito político-decisório*. Como consequência, há o desinteresse presente também no poder legislativo, que não promove maiores debates acerca da tramitação do PPA no Congresso Nacional.

Garcia (2012, pp.443;452-453) constata que devido à abrangência exaustiva do PPA, os governos passaram a manifestar suas prioridades de outra forma, elaborando listas de obras prioritárias com modelos paralelos de gestão com relação aos órgãos de planejamento (DE TONI, 2014, p.10). No período de 1996-1999, nota-se que o governo federal lançou em 1997 o *Brasil em Ação*, priorizando um conjunto de empreendimentos. Da mesma forma, para o período de 2000-2003, há a priorização de 87 programas estratégicos, escolhidos em 2000. Para o período 2004-2007, tem-se as metas presidenciais, seleção de programas segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República. Já em 2007, viriam o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Agenda Social, além da preparação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Todos esses muitas vezes dissociados do seu respectivo PPA. Com isso, pretende o autor demonstrar que o plano não é um instrumento seletivo, deixando de atrair a atenção da alta direção para sua elaboração, reduzindo-se, dessa maneira, ao mero cumprimento da disposição constitucional.

Como possível saída, Garcia (2012, pp.452-453) defende que as atividades obrigatórias, rotineiras, estruturadas e referentes à manutenção de conquistas sociais e problemas de ordem gerencial da administração pública poderiam constar no anexo do PPA, ainda que organizadas como programas. Já o corpo principal do PPA conteria os poucos problemas de alta complexidade, as ameaças e as oportunidades identificadas. Dessa forma, segundo o autor, o PPA consagraria as verdadeiras prioridades do governante e o anexo listaria os programas responsáveis pelas ações ordinárias da administração federal.

No mesmo sentido, Pares e Valle (2006, p.252), apontam para a necessidade de que no PL-PPA *conste apenas aquilo que é necessário à sua condução estratégica, deixando toda a base compreensiva da programação plurianual para um tratamento gerencial e informativo, sem ser objeto de lei.*

Já Silveira (2016) diz não haver problemas na *orçamentação* do PPA:

O PPA virou um grande orçamento, um orçamento plurianual. Vejo isso positivamente, o governo para ser eficiente e eficaz tem de ter ideias a utilizar, não pode pensar apenas no orçamento do ano. Nas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), naquela grande matriz, você tem de ver ali a quantidade de recursos que vai ter em 4 anos, para dimensionar, se não você cai em um sonho que

não se realiza. Precisa, realmente, fazer um orçamentão, mas não pode perder o conteúdo estratégico.

Por outro lado, Silveira (2016) afirma que não se pode perder de vista a questão estratégica:

Tem de ter uma estratégia que dá noção de prioridade, que tem de estar refletida na alocação de recursos. Você faz o estudo das Necessidades de Financiamento do Setor Público, obtém os recursos disponíveis para os quatro anos e aloca em função das estratégias. Gerenciamento intensivo é impossível para o governo todo. O Presidente tem de fazer uma escolha, tem de responder à seguinte pergunta: o que quero entregar ao final do quarto ano de mandato? O que é fundamental? Quais são os compromissos?

Também no que diz respeito à abrangência do PPA, Valle (2016) analisa a questão como fundamental para a realização de uma mudança profunda na administração pública:

Se quisermos fazer uma mudança profunda na administração, ele [PPA] tem de ser abrangente. Isso não é um problema em si. Se o programa tem qualidade, está bem desenhado, ótimo. Se tiver como fazer a gestão deles, tudo bem. Todos têm de ter prioridade? Não. Posso ter uma carteira de prioridades. Com os outros, eu faço um acompanhamento. A questão é a qualidade dos programas, não a quantidade.

Assim sendo, Pares e Valle (2006, p.252) veem que, diante da situação na qual *tudo é importante, mas não necessariamente estratégico, a seletividade manifesta-se por uma atenção diferenciada sobre os programas estratégicos*.

Com relação à disseminação dos instrumentos e da cultura de gerenciamento para resultados por meio da gestão por programas, Pares e Valle (2006, p.256) analisam que os esforços empreendidos por meio do PPA 2000-2003 ainda não foram suficientes para alcançar resultados satisfatórios.

Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.4) analisam que o PPA foi implementado praticamente como previsto, no sentido de que as suas rotinas (tendo o programa como base) tornaram-se a norma em toda a administração federal, isto é, o PPA rapidamente tornou-se institucionalizado, pelo menos em sua forma. Mas, o Plano enfrentou uma série de desafios devido à sua filosofia implicar em uma

ruptura radical com as maneiras usuais nas quais as atividades do governo eram realizadas.

Dito isso, tanto o relatório do Bird (2002, p.36, v.I) quanto Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.6) observam que, embora a intenção do PPA 2000-2003 esteja na direção certa, aperfeiçoamentos são necessários, tais como:

(i) melhoria no desenho do PPA (prioridades, internalização do custo total do programa, avaliação aprofundada e definição e monitoramento do papel do gerente);

(ii) implementação de reformas de gestão pública adicionais para apoiar sua consolidação (alinhamento das estruturas organizacionais e de incentivos à lógica de programas, maior apropriação e envolvimento dos ministérios e estratégias setoriais mais robustas ligadas ao PPA); e

(iii) tratamento de constrangimentos/restrições externos mais amplos, especialmente o relativo às limitações para a gestão do orçamento de forma racional devido à maneira pela qual o Congresso atua e também pelos ajustes fiscais realizados.

Com relação ao ponto (ii), Silveira (2016) analisa que este PPA poderia ter ensejado uma reforma administrativa que reorganizasse a estrutura da administração pública:

Teve uma escolha, e a escolha foi a seguinte: a estrutura programa vai ser feita pela primeira vez, então, vamos assegurar a estrutura por programa. A gestão ficou num caráter experimental, não houve uma reforma administrativa, e fazer como no modelo da Suécia, reorganizando o governo por programa, reorganizar as secretarias por programas, mantendo os ministérios. Fazer coincidir a estrutura de organização com os objetivos, que são variáveis a cada 4 anos. Uma estrutura que refletisse os programas teria dado um impulso imenso. Passaria a responsabilizar secretários, ministros e presidente. Responsabilização do nível estratégico, que é o modelo australiano, que assume compromissos com os *outcomes* perante o Parlamento.

Core (2016) identifica problemas relacionados à questão da abrangência em detrimento da seletividade:

Aí entra a questão política, transformando os 365 programas em unidades autônomas de gestão. Não podia dar autonomia

orçamentária e financeira a 365 programas. Aí vieram os choques, com a estrutura, os órgãos, os ministérios. O cara de orçamento ia conversar com o gerente de programa, e nada. Poucos programas daqueles tiveram sucesso, aqueles que deram resultados foram os que os gerentes tinham portas abertas no Planalto, amigo do Presidente, da mulher do Presidente. A maior parte fracassou, pois você não podia conferir autonomia orçamentária para 365 programas, tinha de ser seletivo, priorizar. O *Avança, Brasil* não pegou a experiência do *Brasil em Ação* como deveria, seletivamente. Ele estendeu. Esse foi o grande erro daquela época. Trabalhamos muito mal com priorização, e sem priorização não temos planejamento e muito menos orçamento. Se você chegar hoje nos órgãos e perguntar quais são as metas da Administração, ninguém sabe. Vão dizer que são as metas da LDO, as metas do Brasil sem Miséria, do Minha Casa, Minha Vida, não são. Temos problema com priorização, dar tratamento preferencial.

Em que pesem as críticas e os aperfeiçoamentos necessários a serem realizados, por meio do PPA 2000-2003 originou-se uma forma, uma estrutura, uma metodologia, um modelo para o planejamento de médio prazo brasileiro. Nesta época, o PPA adquiriu sua primeira identidade metodológica desde sua previsão com a CF/1988. Mas, anteriormente, houve todo um processo de experimentalismo até chegar-se ao Decreto nº 2829/1998 e à Portaria nº 42/1999. A partir disso, o governo federal adotou o novo modelo, que se espalhou rapidamente para o nível subnacional (estados e municípios) e teve continuidade nos PPAs posteriores, como será visto no próximo item.

Pagnussat (2016) afirma que a Enap esforçou-se também em capacitar servidores dos entes subnacionais visando a rapidamente difundir a metodologia criada para o plano plurianual:

Em 2000-2003 teve também o esforço de capacitação dos estados e municípios, nem todos, os que aceitaram, concordaram – maior parte das capitais e alguns estados. A Enap, em parceria com o Ministério do Planejamento e Orçamento. [Foi] uma forma de difundir a metodologia com maior rapidez. Estava mudando a metodologia e todo mundo tinha de adotar, devido ao Decreto nº 2829/1998. Isso também ocorreu em 2004-2007, mas com uma ênfase menor.

No quadro a seguir, estão listadas as principais mudanças introduzidas pelo PPA 2000-2003.

Quadro 10 - Mudanças introduzidas pelo PPA 2000-2003

Mudanças introduzidas pelo PPA 2000-2003
Gestão pública voltada para resultados
Racionalização e melhoria da qualidade do gasto público
II Estudo Territorial
Lógica por problemas
Programas
Gerentes
Articulação entre planejamento e orçamento
Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)
Sistema/mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

4.3. Plano Plurianual 2004-2007

A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, aprovou o PPA para o período de 2004 a 2007, que recebeu a denominação *Brasil de Todos: Participação e Inclusão*.

Assim como o PPA 2000-2003, houve atraso na aprovação do Plano, ocorrendo apenas no mês de agosto do seu primeiro ano de vigência.

O novo Plano manteve a mesma metodologia inaugurada no Plano 2000-2003. Assim, por meio do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), de oposição ao governo anterior, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tem-se no PPA 2004-2007 sua continuidade metodológica com necessários aperfeiçoamentos incrementais.

Notadamente o 2º PPA do governo FHC (com toda a experiência acumulada absorvida neste Plano) foi fundamental, do ponto de vista metodológico, para o aprofundamento do 1º PPA do governo Lula.

Neste contexto, alguns fatores podem ajudar a entender esse processo: (i) processo de alternância de poder, sendo que o processo de alternância de poder, naturalmente, leva ao aprofundamento do planejamento; (ii) equipe de transição permitiu a ampliação em 2 meses do período de elaboração do PPA

Calmon e Gusso (2002, p.27) assinalam para a continuidade da experiência anterior neste PPA:

Ao contrário do que ocorreu na formulação do PPA anterior, que introduziu mudanças significativas no modelo de planejamento e gestão até então adotados, foram mantidos, no PPA 2004-2007, os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente.

Pares (2016) argumenta que o modelo adotado pelo PPA 2000-2003 seguirá nos dois PPAs seguintes, o de 2004-2007 e 2008-2011, ainda que com modificações ao longo dos períodos:

O PPA é, a rigor, o mesmo modelo, tanto o de 2004-2007, como o de 2008-2011. E o que é esse modelo? Modelo gerencial, modelo de integração de planejamento e orçamento, modelo de avaliação, o PDCA. Mas, que foi perdendo força porque se achava que tudo isso era meio fiscalista, meio de um governo liberal, então o que valia mesmo era aquele velho modelo de planejamento muito econômico, no qual o que vale é garantir os elementos que são tradicionais na modelagem de planejamento *cepalino*/estruturalista, que é a indústria.

Pares e Valle (2006, p. 254) posicionam-se da mesma forma quanto à manutenção do modelo do PPA anterior, evidenciando duas novidades trazidas pelo PPA 2004-2007:

[1] o estabelecimento do processo participativo da sociedade organizada na formulação da base estratégica do plano – compreendida pela estratégia de desenvolvimento, megaobjetivos e desafios do plano; [2] modelo de gestão do PPA, que reafirma a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados na administração pública e traz algumas inovações.

Valle (2016) afirma que *há uma linha de continuidade entre os PPAs 2000-2003 e 2004-2007 com aprofundamento no segundo período*. Nesta mesma linha, Pagnussat (2016) visualiza a continuidade do modelo com aprofundamento na elaboração dos programas:

Em termos metodológicos, no PPA 2000-2003 a gente introduziu a ideia de trabalhar-se por problemas, que se manteve no PPA 2004-2007, mas ampliou-se um pouco a orientação dos ministérios, no sentido de que a gente construiu uma análise um pouco mais detalhada na elaboração dos programas, utilizando o método ZOPP [*Ziel Orientierte Projekt Planung*], por exemplo.

Já Pares (2016) estabelece uma comparação entre os modelos de desenvolvimento adotados pelos PPAs 2000-2003 e 2004-2007:

O modelo de desenvolvimento do PPA 2000-2003 não tem um projeto de crescimento claro. Tem um projeto que, equacionados os gargalos setoriais, você leva naturalmente a um crescimento, e tentando resolver o problema da inclusão com as políticas sociais. Diferente do projeto que está no 2004-2007, em que o crescimento é um crescimento inclusivo, e, portanto, a inclusão é fator de dinamismo econômico, no modelo 2000-2003 não há essa vinculação. Há, sim, a necessidade de combater a pobreza, focalizando, no entanto, o projeto da dinâmica econômica não necessariamente leva sua própria dinâmica à inclusão. Essa é uma grande diferença e eu não vi um debate até hoje sobre isso. O que eu percebo é que o crescimento inclusivo é quase que uma unanimidade, no plano internacional e nacional. Assim, o modelo de desenvolvimento é, sim, uma inflexão importante e que representa a volta ao planejamento *cepalino* que foi muito importante nos anos [Celso] Furtado, JK [Juscelino Kubitschek], como também nos governos autoritários (indústria de base, Brasil grande, substituição de importações). Isso perdeu-se nos anos 1980, perdeu-se nos anos 1990 e recuperou-se no PPA 2004-2007.

Em outras palavras, para Pares (2016), o PPA 2000-2003 refere-se a um modelo de desenvolvimento no qual não havia uma intencionalidade de compreender a lógica de crescimento, havendo pressupostos de que o motor do crescimento seria o investimento e, então, era preciso promovê-lo (lado da oferta). Já para o PPA 2004-2007, o investimento está intrinsecamente ligado à demanda (lado da demanda).

Assim, ainda que para a literatura o novo PPA tenha mantido a estrutura do modelo de seus antecessores, notadamente o referente ao período de 2000-2003, houve algumas mudanças.

Desse modo, de acordo com a Mensagem Presidencial, os elementos-chave do modelo do novo PPA adotado são: (i) desenvolvimento de longo prazo; (ii) planejamento participativo; (iii) revisão periódica do Plano; (iv) programa como

unidade de planejamento, orçamento e gestão (com a valorização da gestão) (BRASIL, 2003, p. 29).

(I) Modelo de desenvolvimento de longo prazo

O eixo estruturador da orientação estratégica de longo prazo (para além de 2007) do *Plano Brasil de Todos* visa à (BRASIL, 2003, p. 15; Pares e Valle 2006, p.255; CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, pp.356-357):

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

Devido ao tamanho do mercado consumidor potencial brasileiro, optou-se por adotar como estratégia central o *crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas*. Assim sendo, em caso de sucesso do modelo, a equipe de governo acreditava que seria formado o seguinte círculo virtuoso: *aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, ampliação da base de consumo de massa, investimentos, aumento da produtividade e da competitividade e aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras* (BRASIL, 2003, p. 17; CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, pp.356-357).

Pares (2016) relata as duas principais mudanças que, para ele, configuraram-se como as *mais significativas e determinantes* adotadas pelo PPA 2004-2007 com relação ao período anterior. Uma delas refere-se ao estudo realizado pelo *Consórcio Boucinhas*, que será abordado mais adiante. Já a outra diz respeito ao modelo de consumo de massa:

O primeiro aspecto diz respeito à substituição da estrutura de orientação estratégica de elaboração dos programas (a pirâmide que organiza o planejamento). No [PPA] 2000-2003 tinha uma visão de longo prazo em base territorial. Em tese, toda a orientação estratégica tinha como referência uma carteira de investimentos

projetada por 20 anos, em base territorial, que foi o *Estudo dos Eixos*. Isso se alterou no 2004-2007, substituiu-se esse quadro de orientação estratégica de longo prazo por um modelo de desenvolvimento baseado no consumo de massa. Ricardo Bielschowsky – economista, teórico do desenvolvimentismo, que durante muitos anos foi representante da Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe] no Brasil - influenciou fortemente a modelagem que serviu de base para o PPA 2004-2007. É preciso que se deixe claro que não era necessariamente um constructo do projeto de desenvolvimento do PT, porque há uma noção na construção do modelo de desenvolvimento previsto no PPA 2004-2007 que é mais ampla do que foram as políticas e os programas introduzidos no PPA nos diversos ministérios, a começar pelo programa *Fome Zero* (depois, programa *Bolsa Família*). Todos eles foram construídos no decorrer de 2003, sobretudo em 2004. Período esse que foi importante porque, rigorosamente, quando o PT assumiu o governo em 2003, ele estava marcado com um projeto recessivo, tinha de implementar um projeto recessivo, pelo menos de ajuste fiscal e, portanto, a inteligência do governo – sobretudo o Antonio Palocci [então Ministro da Fazenda] - estava toda voltada para equacionar o problema fiscal sério decorrente de todo aquele período das eleições de 2002, da desconfiança de que, se o PT assumisse, haveria o não pagamento da dívida, enfim. A Carta aos Brasileiros diminuiu a desconfiança, mas o mal já estava feito; houve disparada do dólar, disparada dos juros, enfim, teve inflação um pouco mais acentuada, tudo isso tinha de ser resolvido. O modelo montado pelo Bielschowsky e eu era muito mais virtuoso do que aquilo que de fato foi implementado. O modelo tinha 4 grandes blocos e se baseava na concepção de que o Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, por ser um país de grande mercado, tinha a possibilidade de utilizar esse ativo de uma grande quantidade de consumidores como uma alavanca para incrementar a produção, o investimento e buscar variáveis de pleno emprego, que permitisse que a disputa entre o capital e o trabalho em momento de aumento de produtividade fosse em favor do trabalho e não do capital. A lógica *furtadiana* mais avançada. O modelo foi implementado, porém, de maneira restrita e lá vão as questões que eram 4 grandes blocos: primeiro, aumento do consumo, várias políticas que permitissem aumentar o consumo. Aumento do salário real sistematicamente, independente do padrão de produtividade, todo mundo achava que isso era uma medida inflacionária, e se verificou, e aí por razões da dinâmica econômica, porque a teoria provavelmente não ajudaria muito, mas o fato é que isso foi muito importante para aumentar a renda média do brasileiro, sobretudo das camadas mais pobres. Assim, o Bolsa Família a vinculação do salário real ao crescimento do salário mínimo, uma série de benefícios – Previdência, seguro-desemprego, abono salarial. Um conjunto de benefícios sociais e direitos que estão vinculados ao salário. Tudo isso formava políticas muito claras do aumento da renda e, portanto, aumento do consumo. Havia também a ideia de que se nós pudéssemos prover uma série de serviços que tradicionalmente têm de ser financiados com o salário ou a renda do trabalhador, se você reduz a necessidade dele bancar esses serviços, aumenta a renda para outros. Então, melhorando os serviços ou criando novas fontes de renda para os trabalhadores

mais pobres, você teria um fluxo de consumo crescente. Segundo bloco, se tem aumento do consumo, tem aumento da produção. Se tem aumento da produção, supõe-se que vai haver investimento. Aí, colocava-se uma interrogante. Não há um automatismo necessário na visão neoestuturalista de que você tenha uma relação direta entre aumento de produção e investimento, por uma razão: você teria de criar elementos que permitissem aumento de poupança, porque o Brasil, como país emergente e com um projeto inclusivo, tem uma baixa taxa de poupança (o que é natural), portanto essa era uma interrogante, como capturar o investimento estrangeiro – portanto, a poupança estrangeira - haja vista que o projeto de crescimento inclusivo sempre se depara com uma baixa capacidade de poupança. Segunda interrogante: aumenta-se a produção, supõe-se que tenha equacionado o investimento, vai-se para o terceiro bloco que é a disputa pela relação capital-trabalho. Como que você sai de uma circunstância de uma sociedade em que se tem um exército de reserva procurando emprego que faz com que haja um achatamento natural na disputa por salários e empregos. Então a disputa teria de vir por uma relação de pleno emprego, que se obteve, de fato. Essa funcionou bem, o investimento não funcionou. E eu diria que no investimento havia um elemento que foi sempre um problema sério *cepalino*, que era o problema de inovação, fatalmente produtividade. Porque o investimento e a inovação sempre foram embutidos nos equipamentos, na compra de máquinas. Fazia com que tivesse um pequeno aumento de produtividade, mas, sobretudo, não gerava, na linha do aumento de produtividade, capacidade competitiva, você não era capaz de produzir novos produtos, que é a fronteira do que vinha ser a disputa competitiva dos mercados internacionais, você tem de produzir não só inovações de processos que estão gerando competitividade, mas, sem dúvida, a geração de novos produtos. Quarto bloco: retroalimentação do padrão de consumo crescente.

Assim, devido às características históricas do PT, trouxe-se para o centro da agenda de desenvolvimento, por meio deste PPA, a inclusão social e a equidade.

Pares e Valle (2006, p.249) chamam a atenção para a inserção, pela primeira vez, de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento, ou seja, de uma estratégia de atuação governamental que busca organizar consistente e convergentemente toda a *macropolítica* do governo federal, e não apenas uma visão de futuro semelhante a outros projetos de governo do espectro político brasileiro. No entanto, alertam os autores, esse avanço considerável na orientação estratégica de governo, no seu planejamento de longo prazo, *não surtiu todas as consequências que se esperava*.

(II) Participação Social

A novidade mais difundida trazida por este PPA diz respeito à participação social. Nesse sentido, *há uma diferença fundamental entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa* (CALMON e GUSSO, 2002, p. 27).

A Mensagem Presidencial enfatiza o processo participativo de elaboração do PPA, contando com a participação da sociedade brasileira e das várias esferas de governo, por meio dos Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, contando com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil (BRASIL, 2003, pp. 13-14).

Todos os secretários de planejamento dos estados foram ouvidos em três reuniões gerais e cinco regionais. Os ministérios realizaram diversas reuniões com as entidades de classe, conselhos nacionais e representantes da sociedade civil para definir suas políticas setoriais. Representantes de todos os ministérios também reuniram-se para formular, definir e detalhar todos os programas e ações que compõem o PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003, p.14).

Calmon e Gusso (2002, p.28) descrevem o processo de participação social neste Plano:

Inicialmente, a estratégia de longo prazo, os megaobjetivos e as diretrizes foram submetidos pelo Ministério do Planejamento à apreciação do presidente da República, sendo posteriormente encaminhadas aos ministros de Estado e ao recém-criado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, constituído por representantes do governo e da sociedade. Após essa avaliação, os megaobjetivos e os desafios foram objeto de uma segunda análise minuciosa, da qual participaram dezenas de técnicos ocupantes de funções estratégicas de praticamente todos os órgãos do governo federal, que se reuniram durante quatro dias em seminário promovido e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio do Ipea e realizado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Na ocasião foi também incorporado, a cada um dos desafios, um conjunto específico de diretrizes. O produto dessas discussões (megaobjetivos e desafios) ocorridas no âmbito federal foi, posteriormente, alvo de consulta pública e validação junto aos 26 estados, ao Distrito Federal e a fóruns que contaram com a participação da sociedade civil organizada, em processo conduzido pelo Ministério do Planejamento e pela Secretaria Geral da Presidência da República. Participaram dos fóruns em cada estado, em média, duzentos representantes de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional

e temático. Como já assinalado, todas as propostas colhidas nessa fase de participação social foram sistematizadas por um comitê técnico do Ministério do Planejamento e apresentadas ao nível decisório superior com a recomendação de incorporação de várias sugestões de aperfeiçoamento, que não implicaram mudança de foco da Orientação Estratégica de Governo original. Em virtude de atrasos na execução do cronograma geral de elaboração do PPA, esse processo de consulta pública sobre os desafios ocorreu paralelamente à execução da programação dos ministérios (que corresponde à terceira fase, descrita adiante), quando na verdade deveria precedê-la. Muito embora seja reconhecida essa falha no processo, é importante salientar que isso não comprometeu o desenvolvimento das discussões nos fóruns com destacada participação de representantes da sociedade civil.

Pires, Amaral e Santos (2014, p.124) corroboram acerca da continuidade da metodologia do Plano anterior e da inovação relativa à inserção da participação social, detalhando este processo:

Foi realizada uma grande consulta popular, por meio de diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil, e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância de prestígio no governo, também discutiu o Plano. Como resultado desse processo, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), constituído por representantes do governo e da sociedade, com o objetivo de formular a metodologia de participação.

Oliveira (2013, p.29) destaca também a novidade trazida pela introdução da participação popular estabelecendo um contraponto a um *processo que era profundamente tecnocrático, até então*.

Cardoso Jr. e Gimenez (2011, pp.355-356) lembram que concepção deste PPA deu-se a partir de duas vertentes: do programa de governo à Presidência da República do candidato Luís Inácio Lula da Silva e dos novos espaços políticos criados, como os 27 fóruns de participação social e o CDES da Presidência da República.

Em que pese a novidade, Pires, Amaral e Santos (2014, p.124) reconhecem também as dificuldades no processo de implementação da participação social ao exporem que o GT começou a funcionar *de fato* em 2007 (último ano de validade do Plano) e que *não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover e sustentar a desejada participação social*.

Oliveira (2013, p.38) reforça tal apontamento ao relatar que as principais críticas trazidas pela sociedade dizem respeito à incorporação e continuidade das questões discutidas nos Fóruns Estaduais de Participação, que ficaram restritas aos desafios do PPA, e à participação nas fases para além da formulação do Plano, tais como monitoramento, avaliação e revisão.

Outro ponto crítico muito importante levantado por Oliveira (2013, p.29) relaciona-se à articulação dos entes federativos para sustentar um planejamento efetivamente nacional, o que pode ocorrer também mediante a harmonização dos planos nacional, estadual e municipal.

Pares (2016) defende a existência de um planejamento de longo prazo que traga a participação dos estados, municípios, da sociedade (com ferramentas e suportes para compreender a complexidade do processo) e oriente a elaboração do PPA, além de acreditar na avaliação participativa:

Começamos a fazer um PPA participativo, mas menos participativo do que gostaríamos. É preciso construir uma figura ao lado que oriente o PPA, seria a elaboração de um plano de longo prazo nacional baseado na carteira de investimentos, aí você conseguiria fazer um debate mais aprofundado, por mais tempo com estados e municípios. E não como uma figura que se torne normativa e legal, mas indicativo e com base em investimento (com participação privada e do terceiro setor, pois o Estado não dá conta de tudo, de toda complexidade). Seis meses são insuficientes para debater PPA. Você vai fazer participação discutindo a parte estratégica do PPA, as grandes estratégias. É justamente a parte menos intuitiva dos PPAs. A participação popular sobre as diretrizes estratégicas implicaria nível de mobilização e preparação para o debate que não há no Brasil, e até mesmo em países centrais. As pessoas estão interessadas nos programas, que vão de fato mudar a vida delas, não em discutir algo estratégico que tem um nível elevado de abstração e que a derivação não é automática entre o que está no nível estratégico e a formulação do programa. O que se deve fazer é um debate aprofundado com a participação popular sobre os programas, que atingem as pessoas no dia a dia. Não acredito em PPA participativo nos termos atuais. Além disso, a participação popular deve ter também ferramentas e suporte administrativo para entender a complexidade. Agora, acredito em avaliação participativa, porque quando eu avalio, avalio a execução dos programas. As organizações (empresas) fazem avaliações sistemáticas ouvindo seus beneficiários, os *stakeholders*. O governo não faz de maneira sistemática, de modo que explicita um compromisso de governança de participação da sociedade. Com uma avaliação burocrática, de impacto, tipicamente do Banco Mundial, feita por especialistas, não pelos usuários/cidadãos. Mas não fomos bem sucedidos na implantação da avaliação participativa.

(III) Aperfeiçoamento da revisão periódica do Plano

Ano após ano, o horizonte do planejamento materializado pelo PPA reduz-se e o plano abrange cada vez menor período. Assim, a ação planejada de horizonte temporal de médio prazo vai deixando de existir. Então, já no último ano de vigência de um PPA, no mandato do governo sucessor, quando não se possui qualquer informação que possa orientar estrategicamente o próximo planejamento, inicia-se a elaboração de um novo plano plurianual (BRASIL, 2003, p.33).

Diferentemente dos planos elaborados até então, que constitucionalmente abrangem um exercício para além do mandato do governo que o formulou, este PPA tentou adotar a sistemática de *programação deslizando*, que consiste na inclusão de um novo exercício de programação a cada revisão anual do Plano (BRASIL, 2003, p.33; MATSUDA, SHEPHERD e WENCESLAU, 2006, p.6), revisões que procuram garantir o alinhamento da administração pública com os objetivos do plano, sua atualidade e sua eficácia enquanto instrumento de gestão.

Em outras palavras, durante a primeira revisão deste PPA 2004-2007, no ano de 2004, seria incluída a programação para o exercício fiscal de 2008; na avaliação de 2005, seria incluída a programação para o exercício fiscal de 2009; no ano de 2006, último da gestão, seria incluída a programação para o exercício fiscal de 2010, e assim sucessivamente.

Para esta equipe de governo, sem uma programação deslizando, a continuidade e a integração entre sucessivos quadriênios presidenciais, necessárias em muitos programas e ações, ficariam prejudicadas (BRASIL, 2003, p.33).

Pares e Valle (2006, p.242) também destacam a mobilidade do PPA, permitindo assegurar a manutenção permanente de um horizonte de médio prazo (quatro anos) e sem concorrência com o plano seguinte, cuja responsabilidade de elaboração cabe ao próximo governo. Mas, os autores ressaltam que tal inovação tem caráter gerencial, pois, a CF não faculta essa possibilidade, restringindo sua prática.

(IV) Programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão (com valorização da gestão)

Preliminarmente, de acordo com Pares (2016), o PPA 2004-2007 manteve a estrutura da gestão por resultados:

O PPA 2004-2007 manteve o que era fundamental na gestão por resultados, além da modelagem do 2000-2003, que é a relação: indicador, produto, meta, o gerente responsável, o gerencial, essa plataforma e a necessidade de fazer monitoramento e avaliação.

Mas, devido à necessidade constatada de melhorar o alinhamento entre a estrutura do programa do PPA e cada estrutura de organização dos ministérios, bem como reforçar as bases institucionais da avaliação anual visando ao alcance dos resultados, houve algumas mudanças no Plano deste período (MATSUDA, SHEPHERD e WENCESLAU, 2006, p.8) incluídas por meio do Decreto nº 5.233/2004.

Nas palavras de Cavalcante (2007, p.138), a avaliação do PPA anterior indicou as seguintes problemáticas, notadamente relacionadas ao papel do gerente:

(i) dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas); (ii) escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes; (iii) pequena participação dos gerentes nos processo decisórios; (iv) pouca cooperação institucional para superação de restrições; (v) acesso restrito aos canais de negociação.

O movimento de integração entre o programa e as organizações iniciou-se com este PPA. Assim, ao optar-se pela combinação entre programa (resultados) e formas tradicionais de organização administrativa (missão e função) buscou-se a *modernização do Estado* por meio de uma gestão matricial tanto por resultados, como por função e missão (PARES e VALLE, 2006, p.241).

Então, segundo Cavalcante (2007, p.138), o gerente passou a ser o titular do órgão:

[...] o novo Plano, diante da necessidade de ampliar a responsabilização do gerente do programa e ao mesmo tempo inseri-lo no processo de tomada de decisões, passa a definir o titular do órgão como o detentor da responsabilidade pela consecução dos objetivos setoriais.

Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.5) notam a dificuldade na tentativa de realizar a coordenação intersetorial por meio de programas multissetoriais, pois esperava-se que os gerentes poderiam trabalhar pelas fronteiras ministeriais, perpassando cadeias hierárquicas dos ministérios.

Desse modo, o gerente de programa passou a ser o mesmo gestor público da organização, da unidade administrativa, articulando a otimização de processos e a qualidade das funções para a produção de bens e serviços com a obtenção de resultados para a sociedade (PARES e VALLE, 2006, p.241).

Assim, se coube ao programa a integração entre plano e orçamento, coube ao gerente integrar programa e organização. Em outras palavras, buscou-se a associação da gestão (monitoramento, avaliação e revisão) dos plano/programas com a das organizações por meio da figura do gerente (PARES e VALLE, 2006, p.241).

Por outro lado, Pares (2016) pondera a questão política acerca das indicações dos gestores das organizações e dos programas:

No PPA 2000-2003, a responsabilização descolava-se do gestor da organização, pois o gestor da organização não era o gestor do programa. Tentou-se recrutar os que tinham maior capacidade gerencial, mas não funcionou. Então, no PPA 2004-2007, mudou-se: o gestor do programa passou a ser o gestor da organização. Com isso, procurou-se unir capacidade administrativa com capacidade de gerenciamento por resultados. Não deu certo devido à questão do modelo político (as coalizões necessárias, o recrutamento do gestor da organização por critérios políticos).

Ainda, além do gerente de programa, titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado e responsável pela gestão do programa, passaram a existir mais dois atores, o gerente-executivo, com o papel de apoiar a atuação do gerente de programa, e o coordenador de ação, com o papel de gerenciar as ações do programa e titular da unidade administrativa à qual se vinculam essas ações (BRASIL, 2004, art.4º, §1º).

Com relação ao coordenador de ação, Valle (2016) justifica que as dificuldades de coordenação e articulação levaram a essa necessidade:

Alguns programas eram matriciais, mas não tinham interlocução nos outros órgãos. Os gerentes que dependiam de ações de outros ministérios tinham mais dificuldades. Então, pensou-se nos coordenadores de ação, uma tentativa de reduzir as dificuldades de comunicação e articulação, facilitando a interlocução interministerial e ministerial e intensificando a responsabilização. Os coordenadores são responsáveis pela execução física das ações. E o gerente passou a ter interlocução e uma equipe expandida dele.

Nesta mesma linha, Pares (2016) trata do papel do coordenador de ação:

Incluímos o coordenador de ação, pois aprendemos uma lição: não dá para ter um gerente que não tenha uma inserção na estrutura hierárquica, aí era preciso que o coordenador ajudasse o gerente no monitoramento. E mais: nós queríamos que os programas multissetoriais tivessem um responsável por ação.

Cada órgão do Poder Executivo passa a ter constituído também um Comitê de Coordenação dos Programas (CCP) com a finalidade de coordenar os processos de gestão para o alcance dos objetivos setoriais, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais (de responsabilidade dos gerentes) de cada programa (BRASIL, 2004, art.5º).

Por fim, por meio deste Decreto, este PPA institucionaliza também o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) (PARES e VALLE, 2006, p.255), Com a realização do monitoramento e avaliação anual do Plano busca-se fornecer subsídios para a elaboração do orçamento do ano seguinte e, se for o caso, revisar o plano. O SMA é apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) no MPOG e por uma unidade de monitoramento e avaliação (UMA) em cada ministério e órgão equivalente (BRASIL, 2004, art.8º, §1º).

À CMA cabe a elaboração de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas, e o fornecimento de elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados (BRASIL, 2004, art.8º, §2º). Já às UMAs, compostas por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério (CAVALCANTE, 2007, p.140), cabem apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a

avaliação dos programas, bem como oferecer subsídios técnicos que auxiliem na definição de conceitos e procedimentos específicos (BRASIL, 2004, art.8º, §4º).

Para Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006, p.15), as UMAs foram inspiradas, em parte, pelo modelo do Canadá, no qual cada um dos departamentos têm uma unidade de avaliação para atender às necessidades de gestão interna, aconselhando os administradores dos departamentos (vice-ministros). No entanto, de acordo com as entrevistas realizadas pelos autores, no Brasil, as UMAs vêm sendo utilizadas apenas para produção de relatórios externos, dissociados de qualquer medida que poderia vir a ser tomada pelos ministérios para reforçarem suas gestões internas relativas ao PPA e seus respectivos programas.

Já no início dos anos 2000, houve a necessidade de se rever o *Estudo dos Eixos* e atualizar o *Portfólio de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados* (radiografia das oportunidades de investimento no País). Assim sendo, o BNDES lançou um novo edital para a contratação de um estudo visando redimensionar o Portfólio para o período de 2004 a 2011, compreendendo os próximo 8 anos, com o objetivo de subsidiar o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (MATSUDA, SHEPHERD e WENCESLAU, 2006, p.6; NETO, 2013, p. 113).

Desta vez, o Consórcio *Monitor Group e Boucinhas & Campos*, ambas empresas de consultoria, venceu licitação pública e foi contratado em 14 de agosto de 2002 para atualizar o *Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento*, de 2000-2007 para 2004-2011, o principal insumo para a elaboração do PPA. Participaram também o Consórcio constituído pelas empresas *Booz-Allen & Hamilton*, uma das maiores empresas de consultoria, e *UMAH*, responsáveis pela Avaliação Ambiental Estratégica dos Investimentos na Amazônia (NETO, 2013, p. 113).

Pares e Valle (2006, pp. 248 e 249) também abordam a reedição do estudo do planejamento territorial, denominado pelos autores de Estudo III, como atualização da carteira de investimentos do Estudo II, que considerou as lacunas e os avanços deixados pelo PPA 2000-2003. Com relação aos avanços, os autores relatam que o novo Estudo contém:

[...] um estudo específico sobre as áreas deprimidas e uma tipologia de municípios segundo sua situação socioeconômica. Foi realizado, também, um novo estudo sobre a criticidade ambiental dos territórios

e a carteira foi submetida, pela primeira vez, ao crivo de uma avaliação ambiental estratégica, ainda muito incipiente.

Neste sentido, Pares (2016) relata sobre a segunda mudança *mais significativa e determinante* trazida pelo PPA 2004-2007, o estudo realizado pelo *Consórcio Boucinhas* e que embasou a elaboração deste Plano:

Nós tínhamos feito um estudo preparatório para o PPA 2004-2007, por meio do *Consórcio Boucinhas*, e que tinha uma característica diferente do *Estudo dos Eixos*, fruto de uma profunda crítica que este *Estudo* teve por parte dos setores progressistas, pertinente inclusive, que era o fato de que o *Estudo dos Eixos* tinha sido virtuoso do ponto de vista da identificação da carteira de investimentos em infraestrutura, mas muito pouco virtuoso na capacidade de identificar os investimentos na área social. Por quê? Levou à não identificação de uma carteira com qualidade na área social - e quando falo isso é investimento em educação, em saúde, saneamento, habitação e mobilidade (infraestrutura social) -, por uma razão: nós não tínhamos uma escala municipal como referência para poder identificar essas demandas, e aprendemos na carne, na marcha, que para você identificar bem, com focalização, com precisão, precisa da escala municipal, e foi o que fizemos com o *Consórcio Boucinhas*. O líder do Consórcio era o Paulo Bernardo [Ministro do Planejamento à época]. Então, o *Consórcio* produziu uma coisa que, do meu ponto de vista, marcou muito o governo: um quadrante em que se correlacionava os municípios conforme a dinâmica de crescimento, tomado como referência os Censos de 1990 e de 2000 (era o que tínhamos na mão). Pegávamos a renda per capita de 1990 e de 2000 e pegávamos a renda bruta, a riqueza, aqui estava a dinâmica, aqui estava o estoque. E, com isso, você mostrava quais municípios eram ricos e tinham uma baixa dinâmica; quais eram os municípios que além de ter uma baixa dinâmica, eram pobres; quais eram os municípios que embora pobres, tinham alta dinâmica; quais municípios tinham alta dinâmica, porém eram pobres. Esse quadro foi utilizado para montar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com a Tânia Bacelar [de Araújo, economista e professora]. Além disso, fizemos uma tipologia dos municípios, quais municípios que, dados vários indicadores sócias, tinham uma demanda mais urgente. Então, além de identificar as demandas socioeconômicas dos municípios, tinha-se uma tipologia de municípios do ponto de vista da demanda social. O grande problema do planejamento de nível nacional é você poder trabalhar numa base municipal, num nível de agregação que permita combinar algum nível de homogeneidade com algum nível de focalização municipal, por isso a tipologia. Isso é típico e clássico nas análises socioeconômicas, territoriais. As microrregiões, mesorregiões do IBGE foram montadas sobre a lógica de homogeneidade, regiões homogêneas. O fato é que fizemos um exercício muito meritório, não foi utilizado plenamente, e isso, inclusive, reintroduziu a carteira social substantiva. Mas, não foi utilizado. Isso, a rigor, não teve muito uso.

Nós poderíamos ter feito algo que nunca tinha sido feito antes, poderíamos trabalhar com modelo de desenvolvimento com projeto de longo prazo. Se você pegar a tradição do planejamento brasileiro, não tem o longo prazo. Nós introduzimos o longo prazo pela primeira vez no *Estudo dos Eixos* em 2000-2003, e queríamos que isso fosse uma referência contemporânea no planejamento. No PPA 2004-2007, poderia combinar um modelo de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo, coisa que nunca foi feita, a não ser no PPA 2000-2003. A partir daí, prevaleceu a ideia de um projeto de desenvolvimento que até hoje prevalece como referência, mas nunca foi feita uma crítica muito profunda dele, se de fato o modelo vingou, se de fato o modelo tinha algumas necessidades de aperfeiçoamento, ajustes, ou mesmo de uma substituição. Todo mundo procura desenvolvimento, mas certamente as variáveis são diferentes. E o velho debate entre mercado e Estado está sempre presente. Então, esse era mercado, porém com a visão de um governo que intervém em algumas variáveis da função produção e da função consumo. E aí eu acho que não foi feito suficiente bem uma avaliação desse modelo, porque isso teria permitido que o Brasil discutisse o modelo. Deu-se que o modelo funcionava e ponto. E é ruim porque os setores progressistas da sociedade não aproveitaram o que no mundo é hoje uma lacuna que é de compreender como que um país aproveita as dinâmicas externas para se beneficiar equacionar seus problemas históricos, de desigualdade basicamente, e de dinâmica econômica. Por isso se falava em crescimento inclusivo, que era essa combinação de dinâmica econômica e de inclusão. Tinha de haver uma dinâmica externa que o modelo deliberadamente estava blindado, porque sua dinâmica era fortemente interna.

No quadro a seguir, estão listadas as principais mudanças introduzidas pelo PPA 2000-2003.

Quadro 11 - Mudanças introduzidas pelo PPA 2004-2007

MUDANÇAS NO PPA 2004-2007
Participação Social
Modelo de Desenvolvimento
Programação Deslizante
Coordenador de Ação
Sistema de Monitoramento e Avaliação
III Estudo Territorial

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

Com relação à estrutura dos PPAs, Pares e Valle (2006, p.251) afirmam que a partir do Plano de 2000-2003 e, sobretudo, em 2004-2007 foi construído o seguinte processo descendente em três grandes estágios para assegurar a função estratégica dos Planos, compreendendo na etapa de formulação: (i) orientações estratégicas do governo; (ii) orientações estratégicas setoriais; (iii) programas e suas respectivas ações. Nas palavras dos autores:

O primeiro, relacionado com a definição da orientação estratégica de governo. O segundo, voltado para a orientação estratégica dos ministérios e o último, dedicado à tradução dessa orientação estratégica nos objetivos dos programas, não sem antes assegurar uma discussão ampla, envolvendo os ministérios em torno do que devem ser os grandes objetivos de governo, num processo ascendente de busca de consensos, de modo que a diretriz de governo não conflite com a atuação setorial. Esse é o exercício da convergência no lugar do alinhamento, típico de administrações “comando-controle”. Após a discussão com os ministérios, a sociedade civil organizada também participa da consulta para a formação da base estratégica do plano (Pares e Valle, 2006, p.251).

No nível estratégico, este PPA, especificamente, foi estruturado da seguinte forma: 5 dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática) agrupadas em 3 megaobjetivos, correspondendo a 30 desafios (antigos macroobjetivos).

Quadro 12 - Estrutura dos PPAs: 2000-2003 e 2004-2007

ESTRUTURA DOS PPAs 2000-2003 e 2004-2007	
2000-2003	2004-2007
6 Diretrizes Estratégicas	1 Orientação Estratégica
28 Macroobjetivos	3 Megaobjetivos
	30 Desafios
5 Agendas	5 Dimensões
365 Programas	374 Programas
3.174 Ações	4.300 Ações

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

A inserção no PPA 2004-2007 do termo *orientação estratégica*, em substituição de *diretrizes estratégicas*; de *megaobjetivos* e *desafios*, em substituição de *macroobjetivos*; e de *dimensões* em detrimento de *agendas*, configura-se apenas como mudanças terminológicas, não teórico-metodológicas, provavelmente como forma de diferenciar as gestões governamentais (PAGNUSSAT, 2016).

Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p.357) atentam para a enorme abrangência de temas e questões presentes no PPA 2004-2007 - apresentando-se de forma genérica, de diagnóstico, com um *grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento* (CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, p.415; CARDOSO JR., 2014a, p.39) -, definindo-o *menos como um instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000*.

Assim como no PPA anterior, este Plano, posteriormente, selecionou um determinado número de programas para priorizá-los, sob a denominação de *metas presidenciais*. De acordo com Valle (2016):

As metas presidenciais a gestão escolheu como prioridade, realizou um recorte do PPA 2004-2007. O Plano tem de ser abrangente e pode ter, conviver com suas prioridades.

Pares (2016) acrescenta ao contexto a criação do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), a discussão entre ações orçamentárias e não orçamentárias e, então, uma seleção de projetos prioritários, sob a denominação de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A última carta assinada pelo Brasil com o FMI criou o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) [em 2005], pelo qual, pela primeira vez, o FMI aceitava que você não cumprisse com a meta primária, o superávit primário, conquanto que, com o que você não cumprisse, fosse investido em infraestrutura. Isso criou o PPI, o PPI que deu continuidade ao modelo de gestão do *Brasil em Ação*, porque não dá nunca para dissociar num PPA o que é a estrutura de um PPA, que planeja o conjunto do governo - por isso ele está integrado ao orçamento em 100% do gasto, embora ele vá muito mais além que o gasto orçamentário, que tem ações não orçamentárias que são até mais importantes muitas vezes que as ações orçamentárias, uma parte substantiva do que o governo faz não depende do orçamento e

isso é uma realidade que a gente precisa analisar – do seu gerenciamento estratégico. Quando se fala de planejamento não dá para dissociar o que é o gerenciamento estratégico do plano, que não é 100% dos programas, é um conjunto restrito, identificado, selecionado pelo centro do governo. Tudo isso levava a ter um sistema de gerenciamento estratégico muito parecido com o que tínhamos no *Brasil em Ação* e o *Avança, Brasil* que, depois, é o PAC.

Em comparação com o Plano anterior, a data de entrega do Relatório Anual de Avaliação do PPA pelo Presidente da República para o Congresso Nacional foi postergado até o dia 15 de setembro (Lei nº 10.933/2004). Para Cavalcante (2007, p.139):

Tal alteração impacta a apreciação dos Projetos de Lei de Revisão do PPA e de Lei Orçamentária Anual no âmbito do Congresso Nacional, haja vista que restringe em cinco meses o tempo de análise até a sua revisão.

Como síntese do que foi abordado com relação aos PPAs 2000-2003 e 2004-2007, o quadro 13 abaixo seleciona os principais pontos comparativos:

Quadro 13 - Comparativo entre PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007

PERÍODO/ CARACTERÍSTICAS	2000-2003	2004-2007
Governo	FHC II	Lula I
Denominação	Avança, Brasil	Brasil de Todos - Participação e Inclusão
Duração	4 anos	4 anos
Lei de criação	nº 9.989, de 21 de julho de 2000	nº 10.933, de 11 de agosto de 2004
Órgão Responsável	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
Orientação	Racionalização e melhoria do gasto público	Inclusão social: consumo de massa
Principal inovação	Programa como unidade de gestão	Planejamento participativo
Organização (projetos e ações)	Programas (problemas)	Programas (problemas)
Participação Social	-	Sim
Recorte	67 programas estratégicos	Metas presidenciais
Recursos	R\$ 1,1 trilhão	R\$ 1,8 trilhão

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que o plano plurianual (PPA) seja o principal instrumento de planejamento governamental brasileiro devido à obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial e referência na elaboração de outros planos e programas, ele carece de análises.

Entre as diversas possibilidades abertas a serem abordadas, esta pesquisa, por meio de revisão de literatura, análise documental dos PPAs dos períodos de 2000-2003 e 2004-2007 e entrevistas com *atores-autores* do processo, propôs uma interpretação alternativa às diversas publicações recentes do Ipea acerca do PPA sobre o primeiro momento de institucionalização da sua identidade metodológica (a partir de 2004), trazendo evidências de que há diversos fatores relevantes anteriores ao ano de 2004 que contribuíram para a retomada do planejamento governamental federal no Brasil e que influenciaram os planos plurianuais vindouros.

Assim sendo, esta dissertação teve como objetivo analisar a primeira institucionalização metodológica do plano plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental federal na gestão pública brasileira contemporânea (pós-Constituição Federal de 1988), tendo como base os PPAs do nível federal dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007.

Ainda que tenha havido a institucionalização legal do planejamento na Constituição Federal brasileira de 1988 e de um modelo de PPA no período 2000-2003, que foi seguido pelos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, e possui elementos presentes nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a institucionalização do PPA como instrumento de planejamento governamental, seja nos governos federal, estadual ou municipal, não ocorreu em sua plenitude.

Os PPA 2012-2015 substituiu o programa pelo *programa temático*, e esse modelo foi adotado também pelo PPA 2016-2019. Pares (2016) traz à discussão essa mudança:

O PPA 2012-2015 acabou com os programas em grande quantidade. Faz-se muitos programas visando ao foco. Vou dar um exemplo concreto para você: agora você tem um programa de ensino, de educação superior. O problema da educação superior em SP, região Sul, é o mesmo da região Norte? Mas nem por um tubo, não tem nada a ver! Aí, você bota tudo num saco e sabe o que são os

indicadores de resultado para a sociedade? Um dado estatístico que não diz nada. Eu quero um programa que revele os problemas pelo que eles são para poder enfrentá-los como eles são. Eu não tenho problema em ter 500 programas. Não tenho problema em gerenciar, coloco um gerente para cada. Só que eu vou cobrar daquele gerente uma política sob medida para atacar aquele problema. Eu tenho 1 problema de educação? Não. Eu tenho vários problemas com a educação. Então, eu boto um programa e embaixo você bota os diversos problemas. Não, morreu a figura do programa. Esses programas embaixo não aparecem no plano, no orçamento, para a sociedade. Você está gerenciando o que para a sociedade? Uma plataforma de baixa governança. Eu acho que tem de ter 500 programas. Nenhum problema. Eu tenho responsáveis, centro de custos, tenho resultados claros. Aí, não, aí resolveram fazer o programa [temático] de saúde. O programa [temático] de saúde não quer dizer nada. Sabe quem é o gerente do programa de saúde? O Ministro. Ele gerencia alguma coisa?

O relatório do Bird (2002, p.15, v.I) insere o modelo de PPA em um processo evolutivo, no qual o Governo está constantemente introduzindo ajustamentos ao desenho do modelo à medida que encontra desafios práticos de implementação.

Uma importante lacuna deste trabalho diz respeito à análise da influência dos modelos de plano plurianual adotados no atingimento das proposições estabelecidas pela gestão do governo e presentes no PPA, por meio de dados qualitativos e quantitativos - em que pese a influência de outros fatores também. Isso ainda decorre, principalmente, das dificuldades de aproximação entre planejamento e orçamento.

Assim sendo, para pesquisas futuras, cabem estudos comparativos entre o modelo a que se chegou no PPA do período 2000-2003 e o modelo que passou a ser adotado a partir do PPA do período 2012-2015, analisando avanços, retrocessos e lacunas que persistem. Ademais, continuam os esforços de aproximação entre planejamento e orçamento, tendo em vista, entre outros objetivos, verificar o quanto do que foi planejado é executado a partir de dados mais concretos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 – as finanças públicas. Revista do BNDES, v. 6, n. 11, 1999.

ALMEIDA, Antônio Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: MPOG, mai./jun. 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: Planejamento e orçamento governamental. Orgs: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília: Enap, 2006.

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: Ipea /Inpes, dez. /1973.

BENETON, Marco Antonio H. O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de elos entre o direito financeiro e o direito administrativo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury Scaff (Orgs.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 de Maio 2015.

_____. Decreto nº 2.829/1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 18 de Maio 2016.

_____. Decreto nº 5.233/2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm>. Acesso em: 20 de Maio 2016.

_____. Lei nº 4.320/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 30 de Maio 2016.

_____. Lei nº 8.173/1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm>. Acesso em: 15 de Janeiro 2015.

_____. Lei nº 9.276/1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9276.htm>. Acesso em: 15 de Janeiro 2015.

_____. Lei nº 9.989/2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm> Acesso em: 15 de Janeiro 2015.

_____. Lei nº 10.933/2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm> Acesso em: 15 de Janeiro 2015.

_____. Lei nº 11.653/2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm> Acesso em: 15 de Janeiro 2015.

_____. Lei nº 12.593/2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> Acesso em: 17 de Junho de 2015.

_____. Lei nº 13.249/2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm> Acesso em: 17 de Maio de 2016.

_____. Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 Julho 2015.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República/MARE, 1995.

_____. Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

_____. Portaria nº 42/1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

BIRD. Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of the Plurianual Planning. Report n. 22870-BR, v. I: Main Report, Washington: World Bank, 2002a.

BIRD. Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of the Plurianual Planning. Report n. 22870-BR, v. II: Annexes, Washington: World Bank, 2002b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público, 47(1), jan-abr, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CALMON, Kátia M. N.; GUSSO, Divonzir A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, nº 25, jul./dez. 2002.

CARDOSO, Fernando H. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty. M. (Org.). Planejamento no Brasil. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

CARDOSO JR., José Celso. O estado brasileiro e o desenvolvimento nacional: novos apontamentos para velhas questões. In:_____. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v. 4, 2011a.

_____. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão n. 1584. Brasília: Ipea, 2011b.

_____. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no século XXI. In: _____; COUTINHO, Ronaldo (Orgs.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: Enap, 2014a.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2014b.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: _____. Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

_____.; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v. 4, 2011.

_____.; MATOS, Franco de. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JR. José Celso (Org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v. 4, 2011.

CAVALCANTE, Pedro L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. Brasília: Revista do Serviço Público, ano 58, nº 2, abr./jun. 2007.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. Metodologia Científica para uso de estudantes universitários. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

COELHO, Fernando de S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (orgs.). São Paulo: Fundação Vale e Oficina Municipal, 2012.

CORE, Fabiano Garcia. Fabiano Garcia Core: depoimento [jul. 2016]. Entrevistador: I. Amorim. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2016.

_____. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Texto para Discussão nº 44. Brasília: Enap, out./2001.

_____. Reformas Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos. Madrid: Clad - IX Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, nov./2004.

DALAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. 1. ed. Tradução por Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Lidador, 1967.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 4, nº 1. Brasília: Assecor, 2014.

_____. Em Busca do Planejamento Governamental do Século XXI – Novos Desenhos. In: REPETTO, Fabián (org.). Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. Brasília: Enap, 2009.

_____. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público — do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 23, n.2, pp. 949-976, 2002.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, vol. 1, n. 1. Brasília: Assecor, 2011.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Gilberto N. A participação popular na administração pública - Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 40 n. 160 out./dez. 2003.

FURTADO, Celso. O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento. Arquivos Celso Furtado 4. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, out-dez 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Textos para Discussão nº 726. Brasília: Ipea, 2000.

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, nº 20, 2012, pp. 431-456.

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003. Cooperação Técnica BID-Ipea: fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Brasília: Ipea, 2002.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública (RAP), v. 28, n.1. pp. 79-91, jan/fev. 2004.

_____. Orçamento Público. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio. Reforma orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (orçamento plurianual). Cadernos Aslegis, v.8, n.25, pp. 11-28, jan./abr. 2005.

_____. Reforma orçamentária – efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/2005/Artigo300.pdf>>. Acesso em: 17 de Maio 2015.

GUIMARÃES FILHO. Roberto de M. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/512>>. Acesso em: 10 de março 2015.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp.193-223. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: ago/2016.

HUERTAS, Franco. El método PES - Planificación Estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus. Quito: Cereb y Fundación Altadir, 1993.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso; PINTO, Eduardo Costa; LINHARES, Paulo de Tarso (Orgs.). Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, v. 3. Brasília: Ipea, 2010.

LAFER, Betty M. Introdução. In: LAFER, Betty, M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty, M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LEITE BARBOSA, Arnaldo Parente. Planejamento governamental - aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense. Fortaleza: Imprensa Universitária da UECe, 1987.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 117, n. 1, p. 37-48, jun./set.1989.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. São Paulo: Didática, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Renato C. Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. Management and evaluation within the plano plurianual: institutionalization without impact? Washington: World Bank, 2006.

NASSUNO, Marianne; LEMOS, Chélen F. de; BRAGA, Eugênio C. F.; COUTINHO, Gustavo A.; MESQUITA, Ana M. G. A experiência gerencial no Brasil em Ação. Revista do Serviço Público, ano 52, n. 1, jan./mar. 2001.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Textos para discussão n. 39. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, fev./2008.

MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, Luiz Roberto A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil. In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, fev./1974.

NETO, Alcides Manzioni. Abordagem territorial no planejamento público federal no Brasil a partir dos anos 1990: uma análise da atuação de empresas de consultoria. São Paulo: GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 34, número especial, 2013, pp. 106-118.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury Scaff (Orgs.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, vol. 3, n. 1. Brasília: Assecor, 2013.

PAGNUSSAT, José Luiz. José Luiz Pagnussat: depoimento [jun. 2016]. Entrevistador: I. Amorim. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). Planejamento e orçamento, v.1. Brasília: Enap, 2006.

PARES, Ariel Cecílio Garces. Ariel Cecílio Garces Pares: depoimento [jun./jul. 2016]. Entrevistador: I. Amorim. Brasília, 2016.

PAULO, Luiz F. Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 61, n. 2, abr./jun. 2010, pp. 171-187.

PINTO, Aluizio Loureiro. O planejamento estratégico na administração pública brasileira: rumos e perspectivas. São Paulo: Cadernos Fundap. Ano 2, n. 4, pp. 04-13, 1982.

PIRES, Roberto R. C.; AMARAL, Lucas A.; SANTOS, José C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (orgs.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: Enap, 2014.

PISCITELLI, Roberto B. Os orçamentos na nova Constituição. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 26, n. 104, out./dez. 1989.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio T.; REZENDE, Denis A.; BESSA, Fabiane L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 58, n. 4, pp. 397-415, out./dez. 2007.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RATTNER, Henrique. Planejamento e Bem-Estar Social. São Paulo: Perspectiva, 1979.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Texto para Discussão, 4. Brasília: Cepal, Escritório no Brasil/Ipea, 2010.

SANCHES, Osvaldo M. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 131, jul./set. 1996.

_____. Plano plurianual e orçamento: Inadequações entre normas e práticas, problemas e desafios a vencer. Brasília: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Texto divulgado na seção Questão Crítica da Sinopse nº 1, de jan./mar.2002.

_____. O ciclo orçamentário: Uma Reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). Planejamento e orçamento. Brasília: Enap, 2006, v.2.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR. José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011, v.4.

SERRA, José. A Constituição e o Gasto Público. Brasília: IPEA. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.1, jun./1989.

SILVA, Victor C.; AMORIM, Ivan T. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes? Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v.3, n.1, p.431-452, 2012.

SILVEIRA, José Paulo. José Paulo Silveira: depoimento [jul. 2016]. Entrevistador: I. Amorim. São Paulo: Livraria Cultura, 2016.

SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública – de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público, ano 55, n. 4, out./dez., 2004.

VALLE, Beatrice. Beatrice Valle: depoimento [jul. 2016]. Entrevistador: I. Amorim. Brasília: Presidência da República, 2016.

APÊNDICE A – Entrevista. PPA 2000 – 2003 (*Avança, Brasil*)

Perguntas

1-) Qual(is) a(s) principal(is) inovação(ões) do PPA 2000-2003 com relação aos PPAs anteriores?

2-) Por que o PPA 2000-2003 inovou? Qual era o contexto em que se decidiu por mudanças no modelo de planejamento? Quais eram as limitações dos PPAs anteriores? O que precisava ser alcançado naquele momento?

3-) A Marcha dos 100 mil de Brasília realizada em 1999 – a maior marcha de manifestação contra o governo FHC até então - influenciou de alguma maneira o lançamento do PPA 2000-2003?

4-) A missão do grupo de trabalho interministerial (GTI) de 1997 era a de, em 60 (sessenta) dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, § 9º da Constituição Federal. Por que a lei complementar ainda não foi criada e aprovada?

5-) Por que se optou por realizar alterações por meio do Decreto nº 2829/2008 em detrimento de alterações realizadas por meio de lei complementar regulamentando o artigo 165, § 9º, da CF/88?

6-) Quais foram os mentores intelectuais do PPA 2000-2003?

7-) Qual(is) foi(ram) a(s) teoria(s) inspiradora(s)? Houve influência de experiências de outro(s) país(es)?

8-) Por qual motivo não houve participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2000-2003?

9-) Quais as contribuições do PPA 2000-2003 para o avanço em direção à gestão por resultados na Administração Pública?

10-) “O plano foi concebido com base em um cenário de crescimento contínuo da economia, a taxas entre 4% e 5% ao ano, no período entre 2000 e 2003. É um cenário realista, baseado no avanço das reformas no Congresso, na redução da taxa de juros e em uma trajetória de inflação declinante, só para citar algumas variáveis”. Na Mensagem do Presidente ao Congresso, por que apenas um cenário é levado em consideração? É possível realizar/preparar-se para um plano considerando também cenários macroeconômicos adversos?

11-) Houve dificuldades de convivência entre a lógica gerencial (gestão por programas, gestão por resultados, integração setorial, postura gerencial) e a lógica da tradição administrativa burocrática (estrutura organizacional departamentalizada,

hierarquia, normas) no interior da Administração Pública? As pessoas estavam ou foram preparadas para a execução deste novo modelo?

12-) Por que os programas passaram a ser a base de atuação da Administração Pública?

13-) Qual(is) a(s) diferença(s) entre os empreendedores dos programas do PPA 1996-1999 com relação aos gerentes dos programas do PPA 2000-2003?

14-) O PPA 2000-2003 avançou na visão estratégica de eixos nacionais de integração e desenvolvimento (já presentes no PPA anterior)?

15-) Eliezer Batista, autor do conceito de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, privilegiava a integração do país em eixos de infraestrutura, mas sob a ótica econômica. Assim, segundo ele, consistiu-se num erro trocar a visão federativa pela visão regionalizada –pensar regiões em vez de Estados - e a visão econômica dos projetos (estimular os investimentos em cima do que já existia) pelo investimento privado associado ao novo gasto público. Com isso, o PPA teria perdido o foco. Em primeiro lugar, porque não levou em conta as limitações orçamentárias; em segundo, porque minimizou as dificuldades de articular ações regionais. O senhor concorda com essa afirmação?

16-) De que forma a adoção da estrutura programática, em substituição da classificação funcional, aproxima planejamento e orçamento?

17-) O “Avança, Brasil” possui 365 programas. É um número expressivo de programas estratégicos para ser gerenciados, ainda mais para uma ideia incipiente, em desenvolvimento? Há uma abrangência exaustiva (e não seletiva, de prioridades) no plano, orçamentarizando-o?

18-) Houve engessamento do processo de execução dos orçamentos anuais, em virtude da correspondência entre ações do PPA e ações orçamentárias?

19-) Havia alguma seletividade entre os programas do PPA 2000-2003 para que tivessem prioridade na liberação de recursos e/ou que não fossem alvos de restrições orçamentárias e fiscais? Se sim, isso foi definido a partir de que momento?

20-) O plano deve ser detalhista? O plano deve ser detalhista e destacar os programas prioritários? Ou o plano deve manifestar apenas as prioridades?

21-) Qual a importância da criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)?

22-) Qual foi a novidade trazida pela sistemática de avaliação de todos os programas e do Plano?

23-) Qual o papel das grandes empresas de consultoria – tal como as pertencentes ao Consórcio Brasileira, constituído em 1998 – na elaboração do PPA 2000-2003? Por que não foram utilizados os conhecimentos dos corpos técnicos do MPOG e do Ministério da Integração?

24-) Quais os fatores críticos de sucesso para implementação do PPA?

25-) Quais foram os acertos e as falhas do PPA 2000-2003? No que o PPA poderia ser aperfeiçoado? O que precisa ser realizado para aumentar a execução dos seus programas?

APÊNDICE B – Entrevista. PPA 2004 – 2007 (*Brasil de Todos*)

Perguntas:

- 1-) Qual(is) a(s) principal(is) inovação(ões) do PPA 2004-2007 com relação aos PPAs anteriores?
- 2-) Por que decidiu-se manter a mesma lógica do PPA 2000-2003?
- 3-) Qual(is) mudança(s) concreta(s) é(são) trazida(s) ao optar-se pelas denominações “Megaobjetivos” e “Desafios” em detrimento das denominações “Diretrizes Estratégicas” e dos “Macroobjetivos” adotados pelo PPA 2000- 2003?
- 4-) Quais foram os mentores intelectuais do PPA “Brasil de Todos”?
- 5-) Qual(is) foi(ram) a(s) teoria(s) inspiradora(s)? Houve influência de experiências de outro(s) país(es)?
- 6-) Este é o primeiro PPA em que há participação social. Como se deu essa decisão e esse processo?
- 7-) Os atores sociais que participaram dos debates nas consultas e plenárias lançaram uma nota de protesto pela não incorporação da maioria das propostas discutidas. Qual a avaliação do(a) Sr.(a) acerca da participação social no processo de elaboração do PPA?
- 8-) Havia uma preocupação com as estratégias de monitoramento e avaliação. O que precisava ser aperfeiçoado com relação à experiência anterior? Qual a importância de se criar o Sistema de Avaliação do PPA?
- 9-) A participação da sociedade ficou restrita à etapa de elaboração do PPA. O que impossibilitou a participação social em todo o ciclo de gestão do Plano, que compreende o monitoramento, as revisões e as avaliações dos PPAs?
- 10-) Na Mensagem Presidencial dirigida ao Congresso, por que apenas um cenário macroeconômico é levado em consideração? É possível realizar/preparar-se para um plano considerando também cenários adversos?
- 11-) O “Brasil de Todos” possui 374 programas que abarcam cerca de 4.300 ações. É um número expressivo de programas estratégicos para ser gerenciados? Há uma abrangência exaustiva (e não seletiva, de prioridades) no plano, orçamentarizando-o?
- 12-) Havia alguma seletividade entre os programas do PPA 2000-2003 para que tivessem prioridade na liberação de recursos e/ou que não fossem alvos de restrições orçamentárias e fiscais? Se sim, isso foi definido a partir de que momento?

13-) O plano deve ser detalhista? O plano deve ser detalhista e destacar os programas prioritários? Ou o plano deve manifestar apenas as prioridades?

14-) As elaborações das metas presidenciais (em 2004) - conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA –, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, em 2007) e do Brasil sem Miséria (2011) são evidências das dificuldades de utilizar o PPA como um plano estratégico?

15-) Nas avaliações e revisões deste PPA tentou-se emplacar a “programação deslizando”, destinada a incluir em cada revisão anual a programação de um novo exercício ao Plano, ou seja, na primeira revisão do PPA 2004-2007, seriam incluídas programações para o exercício de 2008; na revisão seguinte, ocorreriam aquelas para 2009; e assim sucessivamente até alcançar o exercício de 2011. Qual(is) a(s) intenção(ões) da equipe de governo com esse instrumento? Por que não deu certo?

16-) No que o PPA 2004-2007 avançou em direção à gestão por resultados na Administração Pública?

17-) Houve dificuldades de convivência entre a lógica gerencial (gestão por programas, gestão por resultados, integração setorial, postura gerencial) e a lógica da tradição administrativa burocrática (estrutura organizacional departamentalizada, hierarquia, normas) no interior da Administração Pública? As pessoas estavam ou foram preparadas para a execução deste novo modelo?

18-) O consórcio Monitor e Boucinhas Campos venceu licitação pública e foi contratado em 19/8/2002 para atualizar o Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, o principal insumo para a preparação do PPA. Qual o papel/a influência das consultorias nacionais/internacionais no PPA 2004-2007?

19-) Quais os fatores críticos de sucesso para implementação do PPA?

20-) Quais foram os acertos e as falhas do PPA 2004-2007? No que o PPA poderia ser aperfeiçoado? O que precisa ser realizado para aumentar a execução dos seus programas?