

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

**Balço dos 30 anos da prática do Plano Plurianual (PPA) -
Trajetórias, Desafios e Perspectivas**

Ivan Trizi Amorim

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann

Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

São Paulo

2021

Prof. Dr. Vahan Agopyan

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Fábio Frezatti

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Junior

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Eduardo Kazuo Kayo

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

Ivan Trizi Amorim

**Balanço dos 30 anos da prática do Plano Plurianual (PPA) -
Trajetórias, Desafios e Perspectivas**

Tese 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 Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann

Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

Versão Corrigida

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

São Paulo

2021

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica com dados inseridos pelo autor

Amorim, Ivan Trizi.
Balanço dos 30 anos da prática do Plano Plurianual (PPA) – Trajetórias,
Desafios e Perspectivas / Ivan Trizi Amorim. - São Paulo, 2021.
309p.

Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 2021.
Orientador: Adalberto Américo Fischmann.

1. planejamento público. 2. plano plurianual (PPA). 3. Sistema Brasileiro
de Planejamento e Orçamento (SBPO). 4. planejamento estratégico. 5.
gestão estratégica. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade. II. Título.

“Toda economia é planejada. Sempre. Não existe uma economia que não seja planejada. A questão é quem faz o planejamento e quem se beneficia. A economia americana é planejada, mas infelizmente quem mais a planeja é Wall Street, para beneficiar Wall Street. O que precisamos fazer é tirar boa parte do planejamento das mãos de Wall Street e colocar nas mãos de representantes eleitos. Eles são supostamente os responsáveis pelo interesse público. O problema do Brasil é ainda maior, por causa de desigualdade. Tem alguém fazendo planejamento: quem está no topo da pirâmide. É preciso tirar o controle das mãos deles”.

Larry Randall Wray, Jornal Valor Econômico, 22/11/2019

À minha família, e a todos que acreditam e passarão a acreditar na essencialidade do planejamento público como um pacto de uma nação

AGRADECIMENTOS

Em 2005 - portanto, há 16 anos -, em uma disciplina no curso de graduação em Administração Pública da Unesp, ouvi pela primeira vez a sigla PPA. Em 2007, em outra disciplina, já no curso de Gestão de Políticas Públicas da USP, ouvi essa sigla pela segunda vez. Nessas duas ocasiões, percebi que se tratava de algo importante, mas que merecia ser melhor compreendido e discutido.

Desde então, passando pelo trabalho de conclusão de curso (TCC) da graduação, o TCC da pós-graduação, a dissertação de mestrado e, agora, esta tese de doutorado, dedico-me à crença na valorização do planejamento público estratégico como um instrumento essencial de promoção e desencadeamento das transformações que a nossa sociedade precisa e almeja, sejam elas ambientais, sociais, econômicas e políticas - abrangendo desde o foco nas prioridades nacionais, passando pela discussão ampla e maior aderência dos programas de governo à realidade até a qualificação do nosso voto em nossos representantes.

Especificamente neste processo de doutoramento, agradeço pela oportunidade de ter dado continuidade aos estudos acadêmicos sobre planejamento público na USP - universidade pública, gratuita e de excelência. Para isso, a confiança depositada e o acompanhamento disponibilizado pelo meu orientador desde o mestrado, Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann, foram fundamentais.

Agradeço também à Profa. Dra. Cecília Olivieri que, em um período turbulento da minha vida que coincidiu com a entrega da minha dissertação de mestrado e solicitação de autorização da minha inscrição no processo de seleção do doutorado, sem saber disso e voluntariamente, reforçou ao Prof. Adalberto em um evento o meu histórico de dedicação acadêmica; ao Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho, que me acompanha desde a graduação, é um parceiro de diversas atividades acadêmicas, foi coorientador desta tese e esteve na banca de qualificação e de defesa como avaliador; à Profa. Dra. Andrea Leite Rodrigues, pela participação na banca de qualificação e de defesa como avaliadora, pela disponibilidade e pelas importantes contribuições metodológicas; às colegas do Iamspe, Eliane Almeida, Lucimar Russo, Miriam Aurélio e Ivete Galdino, especialmente, pelo acolhimento, pelo ambiente, pela compreensão e pelo estímulo; a todos os(as) entrevistados(as) pelo tempo dedicado, pela disponibilidade e pela crença

no planejamento público, destacando o Prof. José Celso Cardoso Jr. pelas trocas após a entrevista e pela participação na banca de defesa como avaliador trazendo importantes contribuições à tese; e aos que estabeleceram pontes entre mim e os servidores federais, como o Sr. Francisco Eduardo de Holanda Bessa, da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia.

Por fim, frente aos diversos momentos nos quais tive o interesse de contatar e conversar com o autor de um trabalho acadêmico e/ou um entrevistado, mas, deparei-me com as dificuldades de se obter o contato, disponibilizo a seguir o meu e-mail para que eu possa ser facilmente encontrado aos que porventura desejarem:
ivan.trizi@gmail.com

RESUMO

O plano plurianual (PPA) nasceu com a Constituição Federal brasileira de 1988, é o principal instrumento de planejamento público do País, pois, além da sua abrangência, deve ser observado por todos os demais planos e a sua elaboração é obrigatória a todos os entes da federação, quais sejam: o ente federal, os 26 estados e o Distrito Federal e os 5.568 municípios. O primeiro PPA federal foi elaborado em 1990 para vigor entre 1991 a 1995 (o único com duração de cinco anos, assim como o mandato presidencial à época). O mais recente e atual, elaborado em 2019 para vigor entre 2020 a 2023, diz respeito ao oitavo ciclo do plano. Por outro lado, em que pese esse amplo período de experiência com o instrumento, por diversos motivos, impõem-se limitações ao potencial de sua utilização e, por conseguinte, de possibilidades de impacto. Inclusive, esse plano ainda é pouco conhecido pela sociedade. Então, próximo a completar 30 anos nesse oitavo ciclo, com sua identidade ainda discutível e frente à possibilidade de sua extinção devido à PEC 188/2019, esta tese propôs um balanço sobre o PPA, buscando refletir sobre o seu passado, presente e futuro como instrumento central do planejamento público brasileiro. Para isso, foram realizadas análise documental dos planos plurianuais e normas afins, revisão da literatura nacional de 1991 a 2020 para identificar os problemas e desafios do PPA ao longo de sua história e revisão da literatura internacional de 1981 a 2020 sobre gestão e planejamento estratégicos públicos. Posteriormente, a partir da pesquisa documental e da revisão da literatura, foi elaborado um roteiro para entrevistas semiestruturadas aplicadas juntamente a informantes-chave, dos mais diversos setores da sociedade, que atuaram e/ou atuam com o plano plurianual buscando-se também promover o debate sobre o papel do PPA. Em que pesem as tentativas recentes de esvaziar e até mesmo extinguir o principal instrumento de planejamento público brasileiro, a literatura e os entrevistados, além de ressaltarem a importância do planejamento público, defenderam a existência do PPA ou, no limite, a sua substituição por outro instrumento que exerça efetivamente as funções que caberia a ele.

Palavras-chave: planejamento público; plano plurianual (PPA); Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento (SBPO); planejamento estratégico; gestão estratégica

ABSTRACT

The pluriannual plan (PPA) was created with 1988's Brazilian Constitution, it is the main instrument of public planning in the country since, in addition to its scope, it must be considered by all other plans and its production is mandatory for all entities of the Brazilian Nation, which are: the federal entity, the 26 states and the Federal District and the 5,568 municipalities. The first federal PPA was developed in 1990 to run from 1991 to 1995 (the only one that performed for five years, as well as the presidential term at the time). The current plan was drawn up in 2019 to take effect between 2020 and 2023, it concerns the eighth cycle of the plan. On the other hand, despite this wide period of experience with the tool, for several reasons, there are limitations imposed on the potential use of PPA and, therefore, on the possibilities of impact. This plan is still little known by society. So, close to completing 30 years in this eighth cycle, PPA identity is still debatable and faces the possibility of extinction due to PEC 188/2019, this thesis proposes an assessment of the PPA in order to reflect on its past, present and future as a core instrument of Brazilian public planning. For this purpose, documental analysis of pluriannual plans and related rules were performed, review of national literature published from 1991 to 2020 aiming to identify problems and challenges related to PPA throughout its history and review of international literature published from 1981 to 2020 about strategic public management and planning. Subsequently, based on documentary research and literature review, it was prepared a research guide to semi-structured interviews applied together with key informants, from the most diverse sectors of society, who worked and/or works with the multiannual plan also seeking to promote the debate on the role of PPA. Despite recent attempts to empty and even extinguish the main instrument of Brazilian public planning, the literature and those interviewed, in addition to stressing the importance of public planning, defended the existence of the PPA or, at the limit, its replacement by another instrument that effectively performs the functions that it should.

Keywords: public planning; pluriannual plan (PPA); Brazilian Planning and Budgeting System; strategic planning; strategic management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1- Etapas da tramitação do plano plurianual no Poder Legislativo.....	100
Figura 2 - Dimensões do PPA 2016-2019.....	101
Figura 3 - Estrutura metodológica do PPA 2020-2023.....	139
Figura 4 - Manifestação do Presidente da República sobre a Agenda 2030.....	148

TABELAS

Tabela 1 - Estimativa de limite de proposição de emendas à despesa por autor	97
Tabela 2 - Fontes de recursos para o PPA 2016-2019.....	105
Tabela 3 - Valores estimados para os programas temáticos do PPA 2016-2019	106
Tabela 4 - Acolhimento de emendas ao PPA 2016-2019.....	116
Tabela 5 - Emendas ao PPA 2016-2019 por autor.....	118
Tabela 6 - PPA em grandes números	140
Tabela 7 - Total de emendas ao PL-PPA 2020-2023.....	144
Tabela 8 - Acolhimento de emenda por tipo.....	145

QUADROS

Quadro 1 - Atores entrevistados.....	43
Quadro 2 - Marco geral de análise dos dados qualitativos.....	50
Quadro 3 - Elementos da gestão e planejamento estratégicos públicos.....	66
Quadro 4 - Processos da gestão estratégica pública	67
Quadro 5 - Componentes do ambiente externo	68
Quadro 6 - Componentes do ambiente interno	69
Quadro 7 - Elaboração ou não de documento formal (plano)	71
Quadro 8 - Tipos de mudanças.....	72
Quadro 9 - Implementação.....	72
Quadro 10 - Envolvimento e apoio dos atores	74
Quadro 11 - Críticas ou contrapontos às abordagens de planejamento	75
Quadro 12 - País do ente/organização estudado	77
Quadro 13 - Nível de análise.....	78
Quadro 14 - Dimensões do planejamento e gestão estratégicos	79
Quadro 15 - Definição dos termos mobilizados no conceito de Plano Plurianual (PPA)	89
Quadro 16 - Planos plurianuais federais (1991-2023).....	91
Quadro 17 - Prazos de encaminhamento e retorno	93

Quadro 18 - Estrutura do PPA 2016-2019	100
Quadro 19 - Diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019.....	102
Quadro 20 - Programas temáticos do PPA 2016-2019	107
Quadro 21 - Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado do PPA 2016-2019	111
Quadro 22 - Critérios de recepcionalidade de emendas ao PL-PPA 2016-2019.....	119
Quadro 23 - Diretrizes do PPA 2020-2023.....	132
Quadro 24 - Temas do PPA 2020-2023	133
Quadro 25 - Comparativo entre os programas finalísticos	134
Quadro 26 - Estrutura do anexos do PPA 2020-2023.....	141
Quadro 27 - Investimentos plurianuais prioritários do Governo Federal	142
Quadro 28 - Apontamentos da Nota Técnica Conjunta.....	151
Quadro 29 - Programas finalísticos auditados pelo TCU	166
Quadro 30 - Considerações do Governo Federal sobre os apontamentos do TCU	168
Quadro 31 - Anexo do Decreto que regulamenta o PPA 2020-2023.....	173
Quadro 32 - Prazo de elaboração dos planos estratégicos institucionais	174
Quadro 33 - Mudanças propostas pela PEC nº 188/2019.....	177
Quadro 34 - Eixos de organização da Endes.....	193
Quadro 35 - Indicadores-chave da Endes por eixo	195
Quadro 36 - Megatendências da Endes por Eixo.....	196
Quadro 37 - Desafios e orientações da Endes por eixo	196
Quadro 38 - Riscos e medidas mitigadoras da Endes	200
Quadro 39 - Estrutura da EDF 2020-2031	204
Quadro 40 - Quadro-síntese dos posicionamentos dos entrevistados.....	261

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	14
2 - METODOLOGIA	21
2.1 Pesquisa Qualitativa	21
2.2 Pesquisa Exploratório-Descritiva.....	28
2.3 Revisão Integrativa da Literatura.....	29
2.4 Pesquisa Documental.....	31
2.5 Entrevista Semiestruturada	33
2.5.1 Planejamento.....	34
2.5.2 Elaboração	45
2.5.3 Execução.....	45
2.5.4 Análise dos dados	48
2.6 Triangulação	54
3 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	56
3.1 A retomada do planejamento público no contexto internacional	56
3.2 Primórdios e primeiros trinta anos do planejamento e gestão estratégicos públicos na literatura internacional	63
3.3 Planejamento e gestão estratégicos públicos na literatura internacional recente (2011 a 2020)	76
3.4 Planejamento público no Brasil: breves considerações sobre o conceito e o histórico	82
3.5 Plano Plurianual (PPA).....	87
3.5.1 PPA 2016-2019	100
3.5.1.1 Críticas ao modelo PPA 2016-2019	120
3.5.1.1.1 Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	120
3.5.1.1.2 Acórdão nº 782/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU)	123
3.5.2 PPA 2020-2023	127
3.5.3 Tentativas recentes de desinstitucionalização do PPA.....	149
3.5.3.1 Esvaziamento técnico trazido pelo PPA 2020-2023	150

3.5.3.1.1 Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 - Consultorias de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados	150
3.5.3.1.2 Acórdão nº 2515/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU)	157
3.5.3.2 Plano Mais Brasil.....	176
3.5.3.3 Extinção do Decreto nº 2829/1998.....	182
3.5.3.4 Plano Pró-Brasil.....	184
3.6 Experiências de planejamento público brasileiro a longo prazo pós-redemocratização e a interface com o PPA	189
4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	209
4.1 Planejamento Público: existência, benefícios, aspectos negativos, ausência e formação de consciência generalizada sobre sua importância.....	210
4.2 PPA: existência; identidade e popularidade; necessidade da lei complementar; planos paralelos e concorrentes; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro	219
4.2.1 Existência do PPA	219
4.2.2 Identidade e popularidade do PPA.....	221
4.2.3 Promulgação da Lei Complementar - Nova Lei de Finanças Públicas	225
4.2.4 Planos paralelos e concorrentes ao PPA.....	227
4.2.5 Avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro do PPA.....	232
4.3 Aspectos gerais formais do PPA.....	237
4.4 Relações entre a alta administração, entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os entes federados, entre os políticos e burocratas e entre formulação e implementação	244
4.4.1 Relações da alta administração federal com o PPA	244
4.4.2 Relações entre os poderes Executivo e Legislativo com o PPA.....	246
4.4.3 Relações entre os entes federados com o PPA.....	248
4.4.4 Relações entre política e burocracia com o PPA	250
4.4.5 Relações entre formulação e implementação do PPA.....	251

4.5 Participação da sociedade e hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo.....	252
4.5.1 Participação da sociedade no PPA	252
4.5.2 Hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo com relação ao PPA.....	256
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	262
6 – REFERÊNCIAS	267
APÊNDICE – Convite à entrevista e roteiro das entrevistas semiestruturadas .	305

1 - INTRODUÇÃO

Planejar importa. E esta tese veio para dar continuidade e aprofundamento à promoção do debate sobre planejamento público no Brasil, assunto relevante, mas que ainda desperta pouco interesse.

Então, percebendo isso desde cedo, a trajetória acadêmica deste pesquisador foi construída tendo como base essa preocupação. No Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), procurou-se resgatar o histórico do planejamento público brasileiro pré-década de 1930, pois a literatura da área, por algum motivo que não é revelado, traz como marco temporal os anos 1930 e o governo Getúlio Vargas.

Na dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (PPGA da FEA-USP), retomou-se a história do planejamento público brasileiro, sugerindo-se uma reclassificação dos períodos históricos com a inclusão do pré-1930, e deu-se enfoque ao período contemporâneo de planejamento público brasileiro de médio prazo, no qual o PPA é o principal instrumento. Aqui, foi necessário resgatar a importância do PPA federal 2000-2003, que representa o ponto de inflexão positivo na história do PPA, o que uma parte influente da literatura sobre o assunto desconsidera, e cotejá-lo com o PPA 2004-2007, período no qual essa mesma literatura decreta como marco da retomada do planejamento público brasileiro (AMORIM, 2016).

Nesta tese, também elaborada dentro do PPGA da FEA-USP, vislumbrou-se a continuidade e o aprofundamento desses estudos predecessores e demais artigos acadêmicos e de opinião e capítulos de livros escritos por este pesquisador. O desejo foi, é e continuará sendo o de contribuir para que a ideia trazida pelo PPA (ou outro instrumento que venha a substituí-lo) “pegue”. Nesse sentido, a academia tem também a sua importância e o seu papel em jogar luz, promover debates e gerar reflexões sobre um assunto ainda pouco conhecido, discutido e de grande relevância social.

Hoje e desde a sua concepção, o PPA é o instrumento central do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento (AMORIM, COELHO e LEITE, 2020), pois define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tem previsão e

obrigatoriedade de elaboração constitucionais, incorpora a agenda estratégica do governo eleito (seja ele federal, estadual ou municipal) para os próximos quatro anos (periodicidade), é abrangente tematicamente (influenciando diversas áreas de políticas públicas), possibilita o acompanhamento e o controle social e todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o PPA. Assim, devido à sua centralidade, o PPA continua sendo estudado por este pesquisador. Além do plano plurianual, há outros instrumentos, peças, documentos ou normas de planejamento e orçamento contemplando os entes federal, estadual e municipal. Então, pensar esses diversos instrumentos dentro do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento possibilita a devida articulação, reduzindo-se ou eliminando-se sobreposições e/ou conflitos.

Cabe lembrar que o primeiro ciclo do PPA federal iniciou-se em 1991. No presente oitavo ciclo (2020-2023) são completados 30 anos de prática do plano. Frente a esse contexto, considerando-se essa marca simbólica e histórica, e observando-se a sua longa trajetória sinuosa - que, apesar dos avanços conquistados, são visíveis os retrocessos e os desafios (ainda maiores) a serem superados com o desejo da atual gestão presidencial de tentar extingui-lo por meio da PEC nº 188/2019 -, encontrou-se um momento oportuno para intentar um balanço dos 30 anos da prática do PPA, com foco no governo federal, por também exercer forte influência metodológica sobre os demais entes da federação.

Assim, além da continuidade dos estudos predecessores e dos 30 anos da prática do PPA, ao longo do percurso do doutorado, surgiram motivações adicionais, todas a partir do governo presidencial de Jair Bolsonaro (2019-2022), quais sejam: a extinção do Ministério do Planejamento, a extinção do Decreto nº 2829/1998, o esvaziamento do PPA 2020-2023, o Plano Pró-Brasil e notadamente o Plano Mais Brasil - no qual se encontra a citada PEC nº 188, que determina o fim do PPA e sem diálogo com a sociedade. Com isso, presencia-se um desmonte da função planejamento, com exemplos do seu esvaziamento e possibilidade de extinção do seu principal instrumento, e não o seu aperfeiçoamento ou a sua substituição por instrumentos melhores, o que reforça também a necessidade do presente estudo.

Há ainda outras dificuldades enfrentadas pelo PPA, como o apelido "orçamento secreto" ou "orçamento paralelo" para permanecer nas mais recentes. A partir de 2019, a emenda de relator ou Identificador de Resultado Primário 9 (RP-9), que não possui execução obrigatória como outros tipos de emendas têm, passou a ganhar destaque dados os vultosos recursos destinados por meio dela e cujo processo de alocação de recursos orçamentários carece de limites quantitativos e de valores monetários e de critérios técnicos e de transparência da origem ao destino, o que atualmente possibilita o favorecimento de parlamentares da base aliada (e seus redutos eleitorais), abre maior margem para desvios e irregularidades na utilização dos recursos públicos (tais como as práticas de sobrepreço e superfaturamento) e a cooptação do poder Legislativo pelo Executivo em votações no Congresso Nacional em busca de apoio político. Entre outras implicações, essa pulverização dos recursos da lei orçamentária anual (LOA) compromete as prioridades trazidas pelo plano plurianual. Nesse sentido, vale lembrar que um dos dez princípios de governança orçamentária trazidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) diz que "os orçamentos devem estar estritamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo", entre outros princípios também não observados com a existência do "orçamento secreto".

Nesse sentido, a problemática que guiou esta tese foi a seguinte: considerando-se a realização de um balanço dos 30 anos da prática do PPA no governo federal, e as atuais discussões sobre sua existência, cabe o aprimoramento desse instrumento central no Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento ou a sua substituição, ou até mesmo extinção, se faz necessária? Para responder a essa pergunta, desenvolvê-la por meio de elementos relacionados ao PPA e contribuir para ampliar reflexões e debates sobre o planejamento público brasileiro, de forma geral, e sobre o PPA federal, foco desta tese, incorreram-se aos métodos abordados a seguir.

Em primeiro lugar, revisão integrativa da literatura nacional sobre PPA por meio de consulta às bases de artigos *Spell*, *Scielo*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), além de outras publicações, compreendendo o período de 1991 a 2020. Logo após, pesquisa documental nacional (leis, decretos,

portarias, Mensagens Presidenciais) sobre o PPA desde a Constituição Federal de 1988. Cabe lembrar que esta tese concentrou-se na produção da literatura sobre plano plurianual, considerando o histórico e os autores clássicos do planejamento público brasileiros contemplados em Amorim (2016). Por esse motivo, foram trazidos apenas breves considerações sobre o conceito e o histórico do planejamento público no Brasil. Aqui, buscou-se trazer uma definição e justificar o uso do termo planejamento público (em detrimento ao planejamento governamental, por exemplo) e atentar para a necessidade de existência de um Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, composto pelos instrumentos de planejamento e orçamento dos três entes federativos – novas tecnologias, como o *big data*, poderia permitir o diálogo entre esses instrumentos.

Dito isso, com relação à revisão realizada sobre esse instrumento de planejamento, destacam-se os seguintes aspectos: a sugestão de interpretação do conceito constitucional de plano plurianual; a análise sobre o modelo do PPA 2016-2019, imediatamente anterior ao atual, ainda pouco abordado na literatura e incluindo os posicionamentos tanto das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado como o do Tribunal de Contas da União (TCU), que não estão presentes nos artigos acadêmicos da área; a análise sobre o modelo do PPA 2020-2023, vigente, incluindo também os posicionamentos das Consultorias de Orçamentos e do TCU e as já mencionadas tentativas de desinstitucionalização e até extinção do instrumento.

Em segundo lugar, revisão integrativa da literatura nacional e pesquisa documental buscando traçar o histórico das tentativas de planejamento de longo prazo pós-redemocratização e Constituição Federal brasileira de 1988. Adicionalmente, a inserção do PPA, como instrumento de planejamento público de médio prazo, nesse contexto. Nesse tópico, além do resgate das experiências de planejamento a longo prazo, que ainda encontra dificuldades no Brasil, destaca-se também a abordagem trazida sobre a natimorta Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo (Endes) que foi substituída no atual governo Bolsonaro, via decreto – portanto, sem a participação do Poder Legislativo -, pela Estratégia Federal de Longo Prazo (EFD).

Posteriormente, a busca por contribuições ao PPA a partir da literatura internacional. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por

meio do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), publica predominantemente em língua espanhola experiências de alguns países latino-americanos com planejamento público de médio prazo, e a revisão dessa literatura foi realizada por Amorim (2020b). Houve dificuldades de localizar artigos que abordassem o planejamento público de médio prazo em nível nacional na língua inglesa abordando experiência dos países da América do Norte e da Europa, corroborando a pouca atenção dada pela academia ao assunto. Na base de artigos da *Web Of Science* foram encontrados apenas quatro artigos sobre experiências internacionais de planejamento público de médio prazo (MUNRO, 2020; CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019; WANGCHUK e TURNER, 2019; HEILMANN e MELTON, 2013), sendo que os dois trabalhos citados primeiramente trazem abrangência de experiências e uma tentativa de sistematização, o terceiro detalha a experiência chinesa e o último traz elementos da do Butão. Ainda assim, por meio desses estudos, procurou-se trazer as possíveis motivações da retomada do planejamento público no contexto internacional.

Como caminho alternativo, optou-se por trazer a esta tese a revisão integrativa sobre planejamento estratégico público e gestão estratégica pública, por meio de consulta à base da *Web of Science*, compreendendo os períodos de 1981 a 2010 (sendo 1981 o ano do primeiro estudo encontrado nessa base) e 2011 a 2020. Para o autor desta tese, o ciclo do PPA é influenciado por diversas teorias além do já tradicional planejamento estratégico situacional (PES), sendo duas delas a de planejamento e gestão estratégicos públicos – cujas características não estão restritas ao ambiente organizacional, podendo estar presentes também em planos de médio prazo como o plano plurianual.

A partir das revisões de literatura e pesquisa documental, foram identificados problemas e desafios e, então, elaborado um roteiro semiestruturado com cinco blocos de perguntas buscando promover o debate sobre o planejamento público, de forma geral, e o PPA, de forma específica, por meio de um painel de especialistas, contando-se com 15 informantes-chave representantes de todos os segmentos que possuem interface com o PPA, ou seja, universidades, institutos públicos de pesquisa, gestores públicos do Poder Executivo, Câmara dos Deputados, Senado, órgãos de controle, organizações da sociedade civil e consultoria. Desse modo, ouviu-se a crítica

especializada de atores de diversas áreas, inclusive daquelas que têm pouca ou nenhuma presença na literatura sobre o assunto. Importante destacar que esse número de entrevistados influentes sobre a temática no Brasil é significativo, dadas as limitações próprias do campo (principalmente o interesse no tema). Por fim, foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas com esses *experts*, por meio de categorias e subcategorias de análise, exprimindo o cotejamento entre literatura, documentos e informantes-chave.

Como objetivo, buscou-se destacar a importância do planejamento público, de forma geral, e do principal instrumento de planejamento público brasileiro, de forma específica, por meio do levantamento das características principais, dos avanços, dos problemas e dos desafios dos planos plurianuais, compreendendo revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas com *experts*, a fim de gerar contribuições para futuros desenhos de PPAs.

Convencido de suas importâncias com a persistência dos estudos sobre planejamento público, de forma geral, e PPA, de forma específica, defendeu-se aqui também - e a promoção do diálogo com representantes de diversos setores sociais, por meio dos *experts*, confirmou isso -, que são fundamentais a existência da atividade de planejamento e a existência de um instrumento de planejamento como o PPA. Acredita-se que com um instrumento como o plano plurianual, desencadeia-se um círculo virtuoso, qual seja: com o PPA mais conhecido, disseminado e apropriado pela sociedade, maior a compreensão, a discussão, o acompanhamento e o controle sociais, maior o interesse político, melhores planos (formulação, implementação, avaliação), qualificação das propostas de governo e dos debates eleitorais (pautados por prioridades estratégicas, ideias executáveis e dentro dos recursos existentes) e qualificação do voto com meios mais objetivos de escolha dos candidatos.

Desse modo, esta tese foi organizada da seguinte forma: após esta (1) Introdução, encontra-se o capítulo de (2) Metodologia, no qual foi disponibilizado uma trilha de auditoria, ou seja, o passo a passo de todas as decisões metodológicas tomadas nesta pesquisa e acompanhadas das respectivas teorias que as fundamentam, contemplando os seguintes métodos: pesquisa qualitativa, pesquisa exploratório-descritiva, revisão integrativa da literatura, pesquisa documental, entrevista

semiestruturada (planejamento, elaboração, execução, análise dos dados) e triangulação.

Em seguida, no (3) Referencial Teórico, foram abordados os seguintes tópicos: (i) retomada do planejamento público no contexto internacional; (ii) gestão e planejamento estratégicos públicos na literatura internacional; (iii) breves considerações sobre o conceito e o histórico planejamento público no Brasil; (iv) revisão da literatura, desde a primeira publicação disponibilizada (1991), sobre plano plurianual; (v) dois últimos ciclos de PPAs federais, 2016-2019 e 2020-2023, com as tentativas recentes de desinstitucionalização do PPA, quais sejam: esvaziamento técnico do PPA 2020-2023 e abordado tanto pela Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 das Consultorias de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados como pelo Acórdão nº 2515/2019 do TCU; o Plano Mais Brasil, que traz consigo a PEC 188/2019 que extingue o PPA; a extinção do Decreto nº 2829/1998, que organizava as políticas públicas em programas; e o Plano Pró-Brasil, que representa a lista de prioridades do governo Bolsonaro; e (vii) experiências de planejamento público brasileiro a longo prazo pós-redemocratização e a interface com o PPA, incluindo as discussões sobre a Endes e a EFD.

Posteriormente, encontra-se o capítulo de (4) Apresentação e Discussão dos Resultados, cotejando a revisão da literatura (representada, principalmente, pelo roteiro semiestruturado) com as falas dos 15 entrevistados, que foram divididas em cinco categorias e doze subcategorias de análise de conteúdo; seguido das (5) Considerações Finais, na qual se encontram a retomada do objetivo da tese, as principais contribuições e limitações deste trabalho e uma sugestão de agenda de pesquisa; as (6) Referências utilizadas ao longo deste trabalho; e, por fim, o Apêndice, no qual há o convite encaminhado a todos os entrevistados e o roteiro das entrevistas semiestruturadas organizado em cinco blocos.

2 - METODOLOGIA

Para dar suporte à validação desta pesquisa, deixou-se uma trilha de auditoria, compreendendo todas as principais decisões metodológicas feitas ao longo do trabalho. De acordo com Patton (1999, p. 1990-1991, tradução nossa), o “pesquisador qualitativo tem a obrigação de ser metódico ao relatar detalhes suficientes da coleta de dados e dos processos de análise para permitir que outros julguem a qualidade do produto resultante”. Na mesma linha, Yin (2016, p. 34-35) afirma que contribuem para a construção da confiança e da credibilidade a pesquisa publicamente acessível, com procedimentos de pesquisa transparentes, mediante a descrição e documentação dos procedimentos e com a disponibilização de todos os dados, permitindo que outras pessoas possam examinar o trabalho e as evidências utilizadas para respaldar os resultados e conclusões.

Assim, buscou-se ao longo do trabalho a “adequada correspondência dos métodos com as questões de pesquisa examinadas” (YIN, 2016, p. 317) em vez de “aderir a alguma ortodoxia metodológica estreita” (PATTON, 2002, p. 264). Nesse sentido, este trabalho trouxe as decisões metodológicas tomadas acompanhadas pelas suas respectivas justificativas com base no propósito do estudo, que foram discutidas individualmente nos subtópicos a seguir.

Dito isso, os subtópicos a seguir desenvolveram estes fundamentos classificatórios desta pesquisa: quanto à sua natureza ou forma de abordagem, pesquisa qualitativa. Quanto aos seus objetivos ou quanto aos fins, pesquisa exploratório-descritiva. Quanto à técnica, instrumento de coleta de dados ou quanto aos meios, revisão da literatura, pesquisa documental e entrevista (com tipo de amostragem não-probabilística e como técnica de análise de dados a análise de conteúdo). Por fim, como decorrência da utilização dessas diferentes técnicas de pesquisa, a triangulação.

2.1 Pesquisa Qualitativa

Entendeu-se aqui que o propósito do estudo define a escolha entre as abordagens qualitativa e/ou quantitativa. Nesse sentido, Patton (1980) defende que o

debate e a competição entre paradigmas é melhor substituído pelo paradigma de escolhas, por reconhecer que métodos diferentes são apropriados para situações diferentes. De acordo com Stake (2010, p. 14, tradução nossa):

O fato de toda pesquisa ser quantitativa e qualitativa não significa que os dois tipos de pesquisa sejam relevantes em todo e qualquer projeto de pesquisa. Muitos projetos tendem a parecer qualitativos ou quantitativos, e os estudos que enfocam a experiência pessoal nas situações descritas são considerados qualitativos.

Yin (2016, p. 22) alerta sobre a diversidade do que se chama pesquisa qualitativa, desafiando qualquer um a chegar a uma definição sucinta ou singular sobre ela. Nesse sentido, diversos autores foram mobilizados para que as características mais comuns à pesquisa qualitativa fossem abordadas.

De acordo com Triviños (1987, p. 132), a pesquisa qualitativa, diferentemente da pesquisa tradicional (ou quantitativa), tem como característica a procura por:

[...] uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo do indivíduo para as entrevistas, etc.), o tamanho da amostra.

Patton (1990, p. 169, tradução nossa) trouxe à discussão, além do método de seleção, o tamanho da amostra:

Talvez nada capture melhor a diferença entre os métodos quantitativos e qualitativos do que as diferentes lógicas que sustentam as abordagens de amostragem. A investigação qualitativa normalmente concentra-se em profundidade em amostras relativamente pequenas, mesmo em casos únicos ($n = 1$), selecionados propositalmente. Os métodos quantitativos geralmente dependem de amostras maiores selecionadas aleatoriamente. Não apenas as técnicas de amostragem são diferentes, mas a própria lógica de cada abordagem é única porque o propósito de cada estratégia é diferente.

Entendimento semelhante foi trazido por Mays e Pope (1995, p. 2, tradução nossa), enfocando-se a intencionalidade na seleção da amostra ao levar em consideração os conhecimentos de informantes-chave:

O objetivo [da pesquisa qualitativa] não é estabelecer uma amostra aleatória ou representativa retirada de uma população, mas sim identificar grupos específicos de pessoas que possuem características ou vivem em circunstâncias relevantes para o fenômeno social em estudo. Os informantes são identificados porque permitirão a exploração de um aspecto particular do comportamento relevante para a pesquisa. Essa abordagem de amostragem permite ao pesquisador incluir deliberadamente uma ampla gama de tipos de informantes e também selecionar informantes-chave com acesso a fontes importantes de conhecimento.

Ainda, Mays e Pope (1995, p. 5, tradução nossa) apontaram para os tipos de dados obtidos por meio de pesquisas qualitativas: “Em muitas formas de pesquisa qualitativa, os dados brutos são coletados de uma forma relativamente não estruturada, como gravações em fitas ou transcrições de conversas”.

Godoy (1995, p. 21) trouxe algumas características básicas que identificam os estudos qualitativos, destacando também o contexto:

[...] um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando "captar" o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

Patton (2002, p. 227-228, tradução nossa) sintetizou as diferenças entre os métodos quantitativos e qualitativos em um *trade-off* que envolve amplitude e profundidade:

Os métodos qualitativos permitem a investigação de questões selecionadas em grande profundidade, com atenção cuidadosa ao detalhe, contexto e nuance; que a coleta de dados não precisa ser restringida por categorias analíticas predeterminadas contribui para a amplitude potencial da investigação qualitativa. Os instrumentos quantitativos, por outro lado, fazem perguntas padronizadas que limitam as respostas a categorias predeterminadas (menos amplitude e profundidade). Isso tem a vantagem de permitir medir as reações de muitos respondentes a um conjunto limitado de questões, facilitando a comparação e agregação estatística dos dados. Em contraste, os métodos qualitativos geralmente produzem uma riqueza de dados detalhados sobre um número muito menor de pessoas e casos. No entanto, o *trade-off* entre amplitude e profundidade também se aplica às opções de *design* qualitativas. Os especialistas em relações humanas nos dizem que nunca podemos compreender totalmente a experiência de outra pessoa. A questão do *design* diz respeito a quanto tempo e esforço estamos dispostos a investir na tentativa de aumentar nossa compreensão sobre as experiências de qualquer pessoa. Assim, por exemplo, poderíamos olhar para uma gama estreita de experiências e para um número maior de pessoas ou uma gama mais ampla de experiências e para um número menor de pessoas. [...] Não existe uma regra prática para dizer precisamente a um pesquisador como focar um

estudo. Até que ponto uma pesquisa ou estudo de avaliação é amplo ou restrito depende do propósito, dos recursos disponíveis, do tempo disponível e dos interesses dos envolvidos.

Dessa forma, Patton (2002, p. 248, tradução nossa) “distinguiu os componentes de medição, projeto e análise dos paradigmas hipotético-dedutivo (quantitativo/experimental) e holístico-indutivo (qualitativo/naturalista)”:

A estratégia de métodos qualitativos típicos ideais é composta de três partes: (1) dados qualitativos, (2) *design* holístico-indutivo de investigação naturalística e (3) análises de conteúdo ou de caso. Na abordagem hipotético-dedutiva tradicional de pesquisa, o estudo ideal incluiria (a) dados quantitativos de (b) estruturas experimentais (ou quase-experimentais) e (c) análise estatística (PATTON, 2002, p. 248, tradução nossa).

Por outro lado, para Gibbs (2009, p. 19-20), ainda que grande parte da pesquisa qualitativa busque gerar novas teorias e novas explicações, de acordo com a lógica indutiva, ela pode utilizar-se da lógica dedutiva também.

Patton (p. 40, 2002, tradução nossa) trouxe os seguintes sete temas da pesquisa qualitativa, envolvendo estratégias de desenho e coleta de dados e estratégias de trabalho de campo:

- 1 - Investigação naturalística - estudo de situações do mundo real à medida que se desenvolvem naturalmente; não manipulativo e não controlador [do ambiente de pesquisa pelo pesquisador]; abertura para tudo o que surgir (ausência de restrições predeterminadas nas descobertas);
- 2 - Flexibilidade emergente de *design* - abertura para adaptar a investigação à medida que a compreensão se aprofunda e/ou as situações mudam; a pesquisa evita ficar presa a desenhos rígidos que eliminam a capacidade de resposta e busca novos caminhos de descoberta conforme eles surgem;
- 3 - Amostragem proposital - casos para estudo (por exemplo, pessoas, organizações, comunidades, culturas, eventos, incidências críticas) são selecionados porque são "ricos em informação" e iluminadores, ou seja, oferecem manifestações úteis do fenômeno, e não generalização empírica de uma amostra para uma população;
- 4 - Dados qualitativos - observações que produziram dados, descrição densa; investigação em profundidade; entrevistas que capturaram citações diretas sobre as perspectivas e experiências pessoais dos sujeitos; estudos de caso; revisão documental cuidadosa;
- 5 - Experiência pessoal e engajamento - O pesquisador tem contato direto e se aproxima das pessoas, situações e fenômenos em estudo; as experiências e percepções pessoais do pesquisador são uma parte importante da investigação e críticas para a compreensão do fenômeno;
- 6 - Neutralidade empática e atenção plena - Uma postura empática na entrevista busca a compreensão vicária sem julgamento (neutralidade), mostrando abertura,

sensibilidade, respeito, consciência e capacidade de resposta; na observação, significa estar totalmente presente (atenção plena);
7 - Sistemas dinâmicos - Atenção ao processo; assume a mudança como contínua, seja o foco em um indivíduo, uma organização, uma comunidade ou uma cultura inteira; portanto, consciente e atento à dinâmica do sistema e da situação.

Para Merriam (2002, p. 4, tradução nossa) o ponto central para discernir a pesquisa quantitativa da qualitativa diz respeito à realidade socialmente construída, contrapondo-se à abordagem naturalística:

A chave para entender a pesquisa qualitativa está na ideia de que o significado é socialmente construído por indivíduos em interação com seu mundo. O mundo, ou realidade, não é um fenômeno fixo, único, acordado ou mensurável que se presume ser na pesquisa quantitativa positivista. Em vez disso, existem várias construções e interpretações da realidade que estão em fluxo e que mudam com o tempo. Os pesquisadores qualitativos estão interessados em entender quais são essas interpretações em um determinado momento e em um determinado contexto. Aprender como os indivíduos vivenciam e interagem com sua palavra social, o significado que ela tem para eles, é considerada uma abordagem qualitativa interpretativa.

Merriam (2002, p. 4-6) entende que quatro características-chave permeiam os vários desenhos, formas, tipos ou gêneros de pesquisa qualitativa interpretativa. Primeira, o esforço dos pesquisadores para compreender o significado que as pessoas construíram sobre seu mundo e suas experiências, ou seja, buscar compreender e dar sentido aos fenômenos da perspectiva do participante. Segunda, o pesquisador, capaz de ser imediatamente responsivo e adaptativo, configura-se como o principal instrumento de coleta e análise de dados, sendo importante a ele identificar e monitorar vieses a fim de saber como isso pode estar moldando a coleta e a interpretação dos dados. Terceira, há frequentemente ausência de teoria ou uma teoria existente não consegue explicar adequadamente um fenômeno, levando-se à estratégia investigativa indutiva, na qual os pesquisadores reúnem dados para construir conceitos, hipóteses ou teorias, em vez de derivar dedutivamente postulados ou hipóteses a serem testados. Quarta, há um produto final ricamente descritivo, com utilização de palavras e imagens em vez de números, com dados na forma de citações de documentos, notas de campo e entrevistas com os participantes, trechos de vídeo, comunicação eletrônica ou uma combinação destes, contribuindo para a natureza descritiva da pesquisa qualitativa.

Na mesma linha, Flick (2009a, p. 16) também trouxe, entre outras características qualitativas, a construção social da realidade em estudo:

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

No entanto, o autor não deixou de reconhecer que há caminhos distintos adotados pelos pesquisadores qualitativistas:

Uma parte considerável da pesquisa qualitativa parte de uma "abordagem naturalística em relação ao mundo" e outra assume uma postura interpretativa em relação ao mundo. Aliás, em vários contextos, ambas são consideradas como diferentes em níveis de epistemologia e de metodologia, o que torna difícil simplesmente combinar "naturalístico interpretativo" em uma só abordagem (FLICK, 2009a, p. 16-17).

Já Gibbs (2009, p. 22-23) faz uma ponderação com relação ao realismo e ao idealismo/construtivismo puros, pois acredita que ainda que o pesquisador deseje ser fiel ao retratar o que as pessoas disseram, as análises são interpretações e construções do mundo.

Na prática, poucos são os analistas qualitativos puramente realistas ou idealistas. A maioria está preocupada em retratar, da forma mais precisa e fiel possível, o que as pessoas realmente disseram e, nesse sentido, eles são realistas. Contudo, todos concordariam que a pesquisa qualitativa é uma questão de interpretação daquilo que os entrevistados e participantes dizem ou fazem. Um compromisso fundamental da pesquisa qualitativa é ver as coisas pelos olhos dos entrevistados e participantes, o que envolve um compromisso com a observação de eventos, ações, normas e valores, entre outros, da perspectiva das pessoas estudadas. O pesquisador tem que ser sensível às perspectivas diferenciadas de grupos distintos e ao conflito potencial entre a perspectiva daqueles que estão sendo analisados e os que os estão analisando. Sendo assim, não pode haver um relato simples, verdadeiro e preciso das visões dos entrevistados. Nossas análises são, por natureza, interpretações, e, portanto, construções do mundo.

Em outro texto, Flick (2009b, p. 23-25) reafirma que as ideias centrais que orientam a pesquisa qualitativa diferem daquelas da pesquisa quantitativa. Os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem na escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas dos

participantes e sua diversidade; nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento (a subjetividade do pesquisador, bem como daqueles que estão sendo estudados, tornam-se parte do processo de pesquisa); e na variedade de abordagens e métodos.

Por fim, Stake (2010, p. 11, tradução nossa) afirma que a pesquisa quantitativa baseia-se fortemente em atributos lineares, medições e análises estatísticas; já a pesquisa qualitativa baseia-se principalmente na percepção e compreensão humanas. Ainda na visão desse autor, o estudo qualitativo, em comparação ao estudo quantitativo, possui as seguintes “características especiais” (STAKE, 2010, p. 15, tradução nossa):

1. É interpretativo. Baseia-se nos significados das questões humanas como vistas de diferentes pontos de vista. Seus pesquisadores sentem-se confortáveis com múltiplos significados. Eles respeitam a intuição. Os observadores mantêm alguma atenção livre para reconhecer revelações inesperadas. Reconhece-se o fato de que as descobertas e relatórios são interações sujeito-pesquisador.
2. É experiencial. É empírico. É orientado para o campo. Enfatiza as observações feitas pelos participantes, mais o que eles veem do que o que sentem. Esforça-se para ser naturalístico, para não intervir nem manipular para obter dados. Seu relato fornece ao leitor do relatório uma experiência vicária. Está em sintonia com a visão de que a realidade é uma construção humana.
3. É situacional. É orientado aos objetos e às atividades em contextos únicos. Ele enfatiza que cada lugar e momento tem singularidades que se contrapõem à generalização. É mais holístico do que elementalista, não analítico de forma reducionista. Seus desenhos de pesquisa raramente enfatizam comparações diretas. Seus contextos são descritos em detalhes.
4. É personalístico. É empático, trabalhando para compreender as percepções individuais. Ele busca mais a singularidade do que a similaridade; ele honra a diversidade. Busca os pontos de vista das pessoas, quadros de referência, compromissos de valor. Frequentemente, as questões são mais êmicas (emergindo das pessoas) do que éticas (trazidas pelos pesquisadores). Mesmo nas interpretações, há preferência pela linguagem natural em vez de construções mais elaboradas. Os pesquisadores são éticos, evitando intromissões e riscos aos sujeitos. O pesquisador é geralmente o principal instrumento de pesquisa.

Com relação à generalização decorrente da pesquisa qualitativa, Patton (1999, p. 1197, tradução nossa) atenta para o “mal-entendido” da “generalização excessiva dos resultados”, sendo da natureza dessas pesquisas a dependência do contexto e do caso em análise. A pesquisa qualitativa é particularista, o que dificulta a generalização a um conjunto mais amplo de condições para além daquelas no estudo imediato (YIN, 2016, p. 116). Assim, são comuns três tipos de limitações de amostragem em

pesquisas qualitativas: limitações de observação, pois raramente é possível observar tudo; limitações de período de tempo em que ocorreram as observações ou entrevistas; e limitações da amostragem proposital, pois as descobertas estão limitadas com base na seletividade das pessoas que foram amostradas para observações ou entrevistas, ou na seletividade na amostragem de documentos.

Ainda, há a diferenciação entre a generalização estatística, típica dos estudos quantitativos, da generalização analítica, típica dos estudos qualitativos. Para Yin (2016, p. 117), a generalização analítica configura-se como um processo que compreende duas etapas:

A primeira envolve uma afirmação conceitual mediante a qual os investigadores demonstram como os resultados de seu estudo provavelmente informam um determinado conjunto de conceitos, construtos teóricos, ou sequência hipotética de eventos. A segunda envolve aplicar a mesma teoria para implicar outras situações semelhantes, em que conceitos semelhantes podem ser relevantes.

Complementarmente, Yin (2016, p. 118) afirma que o “argumento é apresentado em relação à literatura de pesquisa existente e não às condições específicas no estudo” em si, ou seja, “o objetivo é apresentar proposições e hipóteses em um nível conceitual mais alto do que o dos resultados específicos”. O nível conceitual mais alto compreende a justificativa da importância de estudar o tema escolhido, já os resultados referem-se a se e como eles apoiaram ou contestaram a teoria. Caso os resultados apoiem a teoria, cabe aos investigadores mostrar como os avanços teóricos podem ser aplicados ou generalizados a outras situações que não as examinadas no estudo original.

2.2 Pesquisa Exploratório-Descritiva

No que diz respeito aos objetivos, as pesquisas podem ser exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2008). A pesquisa exploratória busca proporcionar maior familiaridade com o problema de estudo, permitindo-se ampliar o conhecimento acerca do fenômeno, e costuma assumir a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Já a pesquisa descritiva busca descrever as características do objeto estudado ou o estabelecimento de relação entre variáveis, utilizando-se principalmente das técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionários e observação

sistemática. Por fim, a pesquisa explicativa pretende identificar os fatores que contribuem ou determinam a ocorrência de um fenômeno, buscando-se relações de causa e efeito das variáveis do objeto de estudo, por meio de pesquisa quase experimental ou observacional. Assim, considerando-se essas características principais, esta pesquisa configura-se como exploratório-descritiva, tanto por ampliar o conhecimento sobre o objeto de estudo como por descrever as suas características.

2.3 Revisão Integrativa da Literatura

A pesquisa bibliográfica (ou revisão da literatura) “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 afirmam 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 condução da revisão integrativa segue uma abordagem com critérios, de maneira sistemática e rigorosa, tal como a revisão sistemática e diferentemente da revisão narrativa. Mas, diferentemente da revisão sistemática, a integrativa contempla estudos que não apenas os experimentais.

Em uma definição abrangente, Torracco (2005, p. 365) define revisão integrativa da literatura como “uma forma de pesquisa que revisa, critica e sintetiza a literatura

representativa sobre um tópico de forma integrada, de forma que novos marcos e perspectivas sobre o assunto sejam gerados”.

Nesse sentido, a revisão integrativa é uma modalidade de revisão da literatura, configurando-se como a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, pois inclui estudos experimentais, não-experimentais, literatura teórica e empírica, além de incorporar uma gama de propósitos, quais sejam: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências e análise de problemas metodológicos de um tópico particular (BROOME, 1993 apud WHITTEMORE e KNALF, 2005, p. 547-548).

Para Whittemore e Knalf (2005, p. 549), os estágios da revisão integrativa são os seguintes: identificação do problema, busca ou pesquisa na literatura, avaliação de dados, análise de dados e apresentação.

Nesta tese, buscando-se integrar os resultados por meio da identificação de padrões, similaridades e diferenças na literatura, a revisão integrativa abrangeu, em um primeiro momento, artigos científicos nacionais e internacionais publicados em revistas que estivessem indexadas a bases científicas. As pesquisas de artigos nacionais consideraram publicações sobre PPA. Já as pesquisas de artigos internacionais consideraram publicações sobre planejamento público.

No que diz respeito às pesquisas em bases de artigos que contemplam a produção nacional, o filtro temporal compreendeu o período de 1988, ano de criação e inserção do PPA na CF-1988, até o dia 31/12/2020, momento delimitado para finalizar a revisão da literatura para preparação da entrevista semiestruturada. Ainda, os termos plano plurianual e PPA foram utilizados separadamente nas pesquisas para cada uma das bases de dados, pois as bases retornaram poucos artigos distintos nos comparativos entre os resultados trazidos nas utilizações desses termos.

Para acesso à produção científica brasileira, foram consultadas as bases de artigos Spell e Scielo, dadas as suas relevâncias no contexto nacional e nas ciências sociais aplicadas. Na base Spell, em sua barra de pesquisa, optou-se por selecione um campo, opção mais abrangente disponibilizada. Na base Scielo também foi utilizada a barra de pesquisa e não se optou pela pesquisa avançada para a inclusão de filtros adicionais.

Foram consultadas também as seguintes bases nacionais de publicações: do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública federal cujas atividades de pesquisa fornecem suporte às ações governamentais; da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fundação federal que busca desenvolver competências dos servidores públicos com o objetivo de aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas; e da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), periódico científico semestral publicado pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) com publicações de profissionais e especialistas em planejamento e orçamento públicos.

Para a base do Ipea, no portal desta fundação, foi-se à seção publicações e utilizou-se do campo buscar no diretório contemplando-se título e introdução. Para a base da Enap, foi-se em publicações e foram consultadas as seções Cadernos Enap e Coletâneas - a Revista do Serviço Público (RSP) já havia sido considerada. E para a base da RBPO, dada a ausência de campo de busca ativo, foram consultadas revistas por revistas - desde a edição número 1, volume 1, de 2011, até a edição mais recente, volume 10, número 1, de 2020. Por esse motivo, apenas para a RBPO, os termos plano plurianual e PPA não foram dissociados, sendo considerados em uma única pesquisa.

Posteriormente, para acesso à produção científica internacional, foi consultada a base de artigos da Web of Science, por configurar-se como uma das principais bases que contempla a produção mundial, e o filtro temporal aqui utilizado compreendeu o período de 2010 a 2020 visando a abranger o estado da arte da produção científica mundial sobre planejamento público.

2.4 Pesquisa Documental

No que diz respeito à pesquisa documental, os documentos configuram-se como fontes primárias de dados, informações e evidências, ou seja, que ainda não foram tratados científica ou analiticamente. Para Severino (2007, p.122), a pesquisa documental é entendida como:

[...] fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes,

gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

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 mesmas autoras 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” (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 179).

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 diferença essencial 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 recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Então, a análise documental foi utilizada tendo em vista os documentos oficiais disponíveis, ou seja, documentos e normas produzidos pelo ente federal. A pesquisa documental utilizada aqui incluiu a leitura das mensagens presidenciais que encaminharam os PPAs, da leis que instituíram os planos e das orientações para suas elaborações, considerando-se todos os ciclos dos planos plurianuais federais, quais sejam: 1991-1995; 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019; e 2020-2023.

Posteriormente, apenas para os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, foram consultados também os respectivos manuais técnicos e os decretos que regulamentaram (referente ao PPA 2016-2019) e regulamentam (referente ao PPA 2020-2023) as leis. Ainda, para o PPA vigente (2020-2023), foram consideradas as notas técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado e o relatório de auditoria do TCU.

Por fim, acompanhou-se o cenário das discussões políticas recentes relativas ao planejamento público brasileiro, o que permitiu conhecer o Plano Mais Brasil (especificamente, a PEC nº 188) e o Plano Pró-Brasil, que também serão abordados ao longo deste trabalho. Assim, objetivou-se a análise dos modelos adotados até então, perpassando trajetórias de avanços, retrocessos e desafios.

2.5 Entrevista Semiestruturada

Na entrevista semiestruturada, “a resposta não está condicionada a uma padronização de alternativas formuladas pelo pesquisador como ocorre na entrevista com dinâmica rígida” (MANZINI, 1990/1991, p. 154). Assim, diferentemente da entrevista estruturada, que contém perguntas fechadas semelhantes a formulários e sem flexibilidade, e da entrevista não-estruturada, que permite ampla liberdade na formulação de perguntas e na intervenção na fala do entrevistado, a semiestruturada traz questões abertas, previamente definidas e categorizadas (neste trabalho, a partir do objetivo da pesquisa, da revisão da literatura e da pesquisa documental), mas permitindo algum grau de maleabilidade na ordem de elaboração das perguntas e no aprofundamento delas considerando-se as características do entrevistado (MANZINI, 1990/1991; MANZINI, 2012).

Para Flick (2009a, p. 64-65) a padronização da situação de pesquisa, a exemplo do uso do roteiro da entrevista semiestruturada, contribui para a promoção da qualidade dela. A partir disso, de acordo com o autor, as diferenças estarão ligadas aos entrevistados em vez de na situação de coleta de dados:

Em muitos projetos, várias características metodológicas da pesquisa são mantidas de forma constante. Por exemplo, ao usar entrevistas semiestruturadas, há uma ideia de desenvolver um guia para as entrevistas, que depois será aplicado de forma mais ou menos constante em cada uma delas. Embora muitas vezes o grau necessário de liberdade esteja mais intensamente direcionado, esse uso constante de um método deve ajudar a analisar os dados de um ponto de vista comparativo. O uso constante de um método vai aumentar a semelhança das situações de pesquisa nas quais os dados foram produzidos, para que as diferenças nos dados possam ser atribuídas com maior probabilidade de haver diferenças nos entrevistados (suas atitudes em relação a algo, por exemplo) em vez de diferenças na situação de coleta de dados.

Organizou-se o processo da entrevista semiestruturada em quatro fases, quais sejam: planejamento, abrangendo a preparação do pesquisador-entrevistador, o mapeamento e a escolha dos potenciais entrevistados; elaboração, contendo a elaboração do termo de apresentação da pesquisa e consentimento de participação, do roteiro das entrevistas e do convite aos potenciais entrevistados; execução, incluindo a coleta de dados por meio da realização das entrevistas conjuntamente à transcrição delas; e análise dos dados coletados por meio das entrevistas, sendo crucial manter em vista o alcance do objetivo da pesquisa em todas essas fases.

2.5.1 Planejamento

Na primeira fase, relativa ao planejamento, foram incluídas a preparação do pesquisador-entrevistador e o mapeamento e a escolha dos entrevistados com a elaboração e o posterior encaminhamento do convite a eles seguido do roteiro de perguntas. Na pesquisa qualitativa, adota-se a amostragem não probabilística que será apresentada a seguir juntamente ao tamanho da amostra.

Amostra "constitui uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo" (LAKATOS e MARCONI, 1992, p. 108) e subdividem-se em dois tipos: probabilísticas e não probabilística. A amostra probabilística é aquela "[...] da qual todos os elementos de uma população têm oportunidade conhecida e não-nula de fazer parte. Uma amostra que não tenha essas características é dita Não-Probabilista" (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 169).

Então, na amostragem não probabilística, a seleção dos elementos (no caso, dos indivíduos) da população é realizada de forma não aleatória, deliberada ou proposital,

não se utilizando de técnicas estatísticas para a seleção da amostra, ou seja, o pesquisador, ao menos em parte, influencia deliberadamente nessa escolha a partir de critérios por ele estabelecidos (MARCONI e LAKATOS, 1990, 1992; MATTAR, 1996).

Entre as diversas classificações existentes, Bernard (2006) e Aaker, Kumar, Leone e Day (2013) destacam quatro tipos de amostras não probabilísticas: por conveniência, por julgamento, por cota e em bola de neve (amostragem de rede ou método de cadeia de referência, genericamente).

Na amostragem por conveniência, o pesquisador seleciona indivíduos da população mais acessíveis, geralmente pela proximidade, obtendo-se informações de forma mais simples, rápida e econômica (AAKER et al., 2013). A seleção de unidades de coleta de dados simplesmente devido à sua pronta disponibilidade não é a preferencial, pela tendência tanto de não serem as mais informativas como por produzirem um grau indesejável de tendenciosidade (YIN, 2016, p. 103-104).

Na amostragem por julgamento (ou intencional ou por tipicidade), o pesquisador utiliza-se de seu julgamento e de seu conhecimento do subgrupo para selecionar indivíduos típicos, representativos e que são boas fontes de informação (GIL, 1999; PATTON, 2002; AAKER et al., 2013). “O pesquisador dirige-se, portanto, apenas a um conjunto especial de seu interesse, seja pela função desempenhada, cargo ocupado ou prestígio social, por exemplo.” (MARCONI e LAKATOS, 1990, p. 47) e/ou por serem *experts* ou especialistas (AAKER et al., 2013). Selecionando-se unidades de estudo específicas, busca-se “dispor daquelas que gerem os dados mais relevantes e fartos, considerando seu tema de estudo” (YIN, 2016, 102).

A amostragem em bola de neve é uma forma de amostragem não probabilística por julgamento apropriada para atingir populações menores, especializadas e/ou de difícil acesso. O pesquisador escolhe e localiza um grupo inicial (por meio de informantes-chave e/ou documentos) e os indivíduos desse grupo são solicitados a indicar outros de suas redes pessoais, com o perfil necessário para a pesquisa, e assim sucessivamente (BERNARD, 2006; AAKER et al, 2013). Desse modo, o problema de acesso pode ser superado quando o indivíduo entrevistado apresenta o entrevistador, por já se conhecerem, a outros e seja o fiador (BECKER, 1993, p. 145). Para Yin (2016,

p. 103-104), essa amostragem “pode ser aceitável se o efeito de bola de neve tiver um propósito, e não feito por conveniência”.

A amostragem por cota também é uma forma de amostragem não probabilística por julgamento na qual o pesquisador seleciona um número predefinido de indivíduos em cada um dos subgrupos especificados na população, sendo geralmente baseada em dados demográficos (localização geográfica, idade, sexo, educação e renda, por exemplo) (AAKER et al., 2013).

Quanto ao tamanho da amostra na investigação qualitativa, Patton (2002, p. 244, tradução nossa) afirma que “não há regras” genéricas preestabelecidas, dependendo do que se “deseja saber, do objetivo da pesquisa, do que está em jogo, do que será útil, do que terá credibilidade e do que pode ser feito com o tempo e os recursos disponíveis”. Ainda segundo Patton (2002, p. 244, tradução nossa):

Com os mesmos recursos fixos e tempo limitado, um pesquisador poderia estudar um conjunto específico de experiências para um número maior de pessoas (buscando amplitude) ou uma gama mais aberta de experiências para um número menor de pessoas (buscando profundidade). Informações detalhadas de um pequeno número de pessoas podem ser muito valiosas, especialmente se os casos forem ricos em informações. Menos profundidade de um grande número de pessoas pode ser especialmente útil para explorar um fenômeno e tentar documentar a diversidade ou compreender a variação. Repito, o tamanho da amostra depende do que você deseja descobrir, por que deseja descobrir, como as descobertas serão usadas e quais recursos (incluindo tempo) você tem para o estudo.

Nesse sentido, Patton (2002, p. 246) discorda de autores que recomendam o alcance da redundância como critério principal para determinar o tamanho da amostra quando o objetivo do pesquisador é maximizar as informações, pois há de se considerar também outros fatores, como o cronograma e os recursos, que geralmente não são ilimitados, e a complexidade da pesquisa. O autor recomenda que:

[...] o *design* da amostragem qualitativa especifique uma amostra mínima com base na cobertura razoável esperada do fenômeno, considerando o propósito do estudo e os interesses das partes interessadas. Pode-se aumentar a amostra à medida que o trabalho de campo se desenvolve. Pode-se mudar a amostra se surgirem informações que indiquem o valor de uma mudança. O *design* deve ser entendido como flexível e emergente (PATTON, 2002, p. 246, tradução nossa).

Flick (2009a, p. 44) traz dois tipos de amostragens: as mais formais, que contam com critérios previamente definidos em relação a determinadas características, e as mais flexíveis, que enfatizam as necessidades que aparecerão durante a realização da pesquisa.

A utilidade e a credibilidade das pequenas amostras não probabilísticas são julgadas a partir da perspectiva das amostras probabilísticas. Por outro lado, “A validade, a significância e os *insights* gerados pela investigação qualitativa têm mais a ver com a riqueza de informações dos casos selecionados e as capacidades de observação/analítica do pesquisador do que com o tamanho da amostra” (PATTON, 2002, p. 245, tradução nossa).

Na mesma linha, Flick (2009a, p. 47-48) considerou que na pesquisa qualitativa, ao buscar “casos fundamentais em função da experiência, do conhecimento, da prática, etc.”, a amostra

deve ser representativa, não no sentido estatístico ou por representar a realidade em uma população básica; nossos casos devem ser capazes de representar a relevância do fenômeno que queremos estudar em termos de experiência e envolvimento dos participantes de nossa pesquisa com esses fenômenos. Na maioria dos estudos, estamos interessados na variedade das experiências e envolvimento, de forma que não apenas devemos ter casos comparavelmente centrais ou fundamentais, como também a variabilidade no campo de estudo e as diferenças nos vínculos com a questão (FLICK, 2009a, p. 47-48).

Tendo em vista o objeto em estudo, planejamento público com foco no PPA, a amostragem probabilística ou aleatória não é viável, pois se faz imprescindível o conhecimento da temática e do instrumento e, ainda que se desconheça o seu tamanho exato, o tamanho dessa população é reduzido, sendo então a amostragem não probabilística mais confiável e representativa.

Nesse sentido, dentro do número total de quinze entrevistas realizadas, o pesquisador-entrevistador já possuía conhecimento prévio da temática e do instrumento, o que permitiu mapear os atores-chave que estão ou estiverem envolvidos em atuações na gestão, produções acadêmicas, artigos de opinião, relatórios técnicos, consultorias (amostragem por julgamento). A partir disso, preocupou-se em promover algum grau de representatividade na escolha dos entrevistados, ainda que cada sujeito

tenha as suas particularidades, de forma que todos os atores tradicionalmente envolvidos no processo do PPA estivessem contemplados e em uma quantidade equilibrada (amostragem por cota). Os convites realizados inicialmente consideraram a proximidade desses atores à rede de contatos (amostragem por conveniência). Adicionalmente, foram utilizadas também as indicações solicitadas e/ou trazidas aos/pelos entrevistados, que, por vezes, contribuíram reforçando o convite aos contatos de suas respectivas redes (efeito bola de neve).

Assim, foi organizado um painel de especialistas ou painel de informantes-chave - que podem ser *experts* ou especialistas, líderes, indivíduos de destaque, entre outros, cuja posição, inserção ou experiência em relação ao tema em estudo (trabalham ou trabalharam com planejamento público e o instrumento PPA) contribui para a pesquisa - com pessoas pertencentes a grupos profissionais diversos. Esse painel foi operacionalizado por meio de entrevistas semiestruturadas individuais utilizando-se do apoio de roteiro previamente elaborado.

Conforme lembraram Pinheiro, Farias e Abe-Lima (2013, p. 185), o termo painel de especialistas é “genericamente empregado em vários âmbitos das atividades humanas”. Considerando o contexto da pesquisa acadêmica, a visão dos especialistas “[...] representa uma perspectiva bem específica sobre o assunto, a ser integrada com outras visões sobre o tema, e não implicando em palavra final ou definitiva [...]” (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013, p. 185). E por não ter esse caráter confirmatório, os especialistas convidados foram considerados como mais um meio para contribuir na composição do conjunto de resultados a serem integrados entre si (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013).

Para Bernard (2005, p. 196, tradução nossa), informantes-chave “são pessoas que sabem muito sobre [algo] e, por motivos próprios, desejam compartilhar todo o seu conhecimento com você” e “bons informantes-chave são pessoas com quem você pode conversar facilmente, que entendem as informações de que você precisa e que ficam felizes em fornecê-las ou obtê-las para você”.

A entrevista é uma conversa entre pessoas, que não se caracteriza como despretensiosa e neutra, pois uma dessas pessoas, o entrevistador, tem como propósito coletar informações sobre um determinado tema científico de outra pessoa, o

entrevistado, que vivencia ou vivenciou uma realidade que está sendo focalizada. A apresentação das questões pelo entrevistador e o recebimento das visões e opiniões do entrevistado são feitos oralmente (NETO, 2012; MINAYO, 1996; HAGUETTE, 1992).

Assim, há um importante ponto de contato entre o painel de especialistas e as entrevistas. Conforme Manzini (2004, p. 4):

Geralmente a entrevista é indicada para buscar informações sobre opinião, concepções, expectativas, percepções sobre objetos ou fatos ou ainda para complementar informações sobre fatos ocorridos que não puderam ser observados pelo pesquisador, como acontecimentos históricos ou em pesquisa sobre história de vida, sempre lembrando que as informações coletadas são versões sobre fatos ou acontecimentos.

Nesse sentido, o painel de especialistas foi utilizado aqui não como uma “estratégia de confirmação de diagnósticos, mas como meio para obter um dos pontos de vista que compõem o cenário complexo e múltiplo das representações do fenômeno investigado” (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013, p. 191). E a esse meio, e não fim, foram integradas outras fontes de pesquisa. Pondé, Mendonça e Caroso (2009, p. 132) também fizeram observação semelhante:

Entrevistas obtidas por questionários semiestruturados resultam em narrativas que contêm a interpretação da realidade da pessoa entrevistada. Começar com a versão da realidade enunciada pelos sujeitos da pesquisa não significa que esses dados serão tomados como a própria realidade.

O painel de especialistas “[...] reúne várias pessoas consideradas capazes para o tratamento das questões envolvidas no objetivo da pesquisa, geralmente implicando a análise de tema complexo e controverso” (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013, p. 186). Compactuando-se com os autores, considerou-se como especialista (ou “testemunha privilegiada”) as pessoas que têm ou tiveram contato com a temática de pesquisa e que conhecem as questões estudadas, o que foge um pouco do uso tradicional do termo (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013, p. 187).

Os pontos de vista especializados aqui trazidos abrangeram profissionais praticantes e acadêmicos atuantes na temática, representantes de instituições envolvidas com o problema e pessoas que já tiveram relação com a questão, buscando

cotejar essas diferentes e importantes perspectivas ao analisar os dados coletados na investigação. Segundo Triviños (1987, p. 146), “nossas práticas em pesquisa qualitativa nos têm ensinado que, em geral, o processo da entrevista semiestruturada dá melhores resultados se se trabalha com diferentes grupos de pessoas”.

O processo de mapeamento dos atores deu-se por meio da leitura e análise de publicações da área de planejamento público (como foco no PPA) que envolveu: livros, artigos científicos e jornalísticos, estudos técnicos, processos administrativos; pelas análises de organogramas dos poderes Executivo e Legislativo federais; pelas missões das entidades da sociedade civil; e pelas atuações profissionais das consultorias. O criterioso mapeamento contribuiu para que houvesse uma taxa maior de aceitação para dialogar sobre a temática e para a qualidade das informações coletadas. Conforme afirma Duarte (2002):

[...] a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado.

Nesse sentido, mapeou-se e contemplou-se os seguintes grupos de atores:

1-) Analistas de Planejamento e Orçamento (APOs) e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs): servidores públicos de carreira do poder executivo federal, integrantes do chamado ciclo de gestão, que contribuem, entre outras atividades, para elaboração, acompanhamento, revisão dos PPAs e de sua articulação com a LOA. Além disso, possuem publicações sobre o assunto em revistas acadêmicas e especializadas.

2-) Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap): órgão responsável, entre outras, pelas seguintes atividades: estabelecimento de diretrizes e normas para o planejamento do governo federal, inclusive para o PPA, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento

Federal, e orientação e supervisão da elaboração, da implementação, do monitoramento e da avaliação do PPA em consonância com o Novo Regime Fiscal.

3-) Secretaria do Orçamento Federal (SOF): órgão responsável, entre outras atribuições, pela coordenação, supervisão e concepção da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA) e acompanhamento da LOA, que pode ser vista como a operacionalização do PPA.

4-) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): fundação pública federal, atualmente vinculada ao Ministério da Economia, cujas atividades de pesquisa e avaliação de políticas públicas visam a fornecer suportes técnico e institucional às ações governamentais. Técnicos em Planejamento e Pesquisa (TPP), servidores públicos de carreira, que possuem estudos e publicações sobre o PPA.

5-) Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado: servidores públicos consultores de carreira que elaboram estudos, prestam consultoria e assessoramento técnico especializado aos deputados federais e senadores, notadamente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Nesse sentido, essas consultorias realizam, para o Congresso Nacional, coordenação e processamento técnico e operacional dos projetos do PPA, da LDO, da LOA e dos créditos adicionais, e de suas emendas e destaques, incluindo a elaboração de substitutivos (alterações substanciais na proposição inicial de uma norma, a ponto de substituí-la) e do autógrafo final (norma aprovada em definitivo e encaminhada à sanção).

6-) Tribunal de Contas da União (TCU): órgão que auxilia o Congresso Nacional no controle externo da gestão pública, cabendo ao TCU, entre outras finalidades, realizar, por iniciativa própria também inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades, de acordo com o artigo 71, inciso IV, da CF-1988. Os servidores públicos da carreira de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) realizam, entre outras atividades, auditorias dos PPAs, ou seja, fiscalização e controle externo da aplicação de recursos pela União.

7-) Controladoria-Geral da União (CGU): órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a quem cabe, entre outras finalidades, avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA a execução dos programas de governo e dos

orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; e apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, de acordo com o artigo 74 (e respectivos incisos) da CF-1988. Os servidores públicos da carreira de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC) realizam, entre outras atividades, auditoria dos programas dos PPAs por meio das ações orçamentárias.

8-) Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc): organização não governamental e não partidária que atua politicamente junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais para ter voz nos espaços nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas e direitos humanos, e sempre levando em consideração os debates acerca do orçamento público.

9-) Academia: professores-pesquisadores vinculados a renomadas Instituições de Ensino Superior (IESs) brasileiras que estudam e publicam sobre o PPA.

10-) Consultoria: profissionais do mercado que prestam consultoria a entes públicos para elaborarem seus respectivos PPAs.

Os convidados receberam os respectivos convites por e-mail, com o roteiro semiestruturado anexo ao convite. Isso possibilitou aos potenciais entrevistados ter conhecimento prévio do roteiro, tanto para que tivessem contato com o teor da entrevista e possibilitasse auxiliar na decisão entre participar ou não dela, como para que tivessem a oportunidade de refletir sobre as questões e preparar-se para ela. Esse entendimento foi reforçado pelo fato de alguns dos convidados ocuparem cargos no governo federal sujeitos à influência política. Ainda, expressou-se por escrito aos convidados a opção de discorrer sobre os tópicos que tivessem maior afinidade e que não causassem quaisquer tipos de desconforto.

Nos convites enviados, os convidados foram contextualizados sobre a pesquisa e o objetivo dela, sobre a dinâmica da entrevista e sobre as pessoas envolvidas (pesquisador-entrevistador, orientador e coorientador), disponibilizando-se os contatos para eventuais informações adicionais. Gibbs (2009, p. 23 e 130) utiliza-se do “princípio de consentimento totalmente informado” ao defender que cabe ao pesquisador levar ao conhecimento dos entrevistados “exatamente o que está em foco, o que lhes

acontecerá durante a pesquisa e qual será o destino dos dados que fornecerem depois que a pesquisa for concluída”, ou seja, fornecer informações relevantes sobre a pesquisa para auxiliar na decisão de participação dos entrevistados.

Ao todo, foram solicitadas entrevistas com vinte e cinco pessoas, e quinze dessas pessoas concordaram em ser entrevistadas, ou seja, foram quinze unidades de coleta de dados. Todos os convidados que retornaram o convite aceitando participar da entrevista escolheram o melhor dia e horário que os atendessem, cabendo ao entrevistador registrar as escolhas sem nenhuma objeção por meio do Google Agenda.

Em que pese o processo de escolha dos informantes-chave ter ocorrido levando-se em consideração também suas respectivas vinculações institucionais, as respostas são pessoais e não representam necessariamente o posicionamento das instituições às quais os entrevistados estão (ou estiveram) vinculados.

Quadro 1 - Atores entrevistados

ÁREA	ENTREVISTADO	EXPERIÊNCIA/ATUAÇÃO PROFISSIONAL
Poder Executivo		
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)	Afonso Oliveira de Almeida	Secretário da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na concepção do PPA 2012-2015
Analista de Planejamento e Orçamento (APO)	Luiz Fernando Arantes Paulo	Servidor na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2004 e 2008.
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap)	Fernando Sertã Meressi	Subsecretário da Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secap
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)	Pablo Rangell Mendes Rios Pereira	Subsecretário da Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação da SOF
Comunidade Epistêmica		
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	José Celso Cardoso Junior	Pesquisador do Ipea

Poder Legislativo		
Consultoria da Câmara dos Deputados	Júlia Alves Marinho Rodrigues	Consultora da Câmara dos Deputados - Área de Orçamento
Consultoria do Senado	Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos	Consultora do Senado - Área de Orçamento
Controles Interno, Externo e Social		
Controladoria-Geral da União (CGU) (interno)	Sergio Tadeu Neiva Carvalho	Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Logística, Transferências Voluntárias e Tomada de Contas Especial da Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão
Controladoria-Geral da União (CGU) (interno)	Carlos Maurício Ruivo Machado	Auditor Federal de Finanças e Controle
Tribunal de Contas da União (TCU) (externo)	Leonardo Rodrigues Albernaz	Secretário-Geral de Controle Externo do TCU
Sociedade (social)	Nathalie Beghin	Coordenadora da Assessoria Política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)
Academia		
Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Each-USP)	Ursula Dias Peres	Professora e pesquisadora
Instituto Brasiliense de Direito Público	Jackson Silvano De Toni	Professor e pesquisador
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP)	José Maurício Conti	Professor e pesquisador
Consultoria		
Instituto Publix	Humberto Falcão Martins	Consultor, professor e pesquisador

Fonte: elaborado pelo autor

2.5.2 Elaboração

Na segunda fase, relativa à elaboração, foram elaborados o termo de apresentação e o consentimento dos potenciais entrevistados, o roteiro de entrevistas e o convite aos potenciais entrevistados, ou seja, elaboração da apresentação da contextualização e finalidade da pesquisa juntamente à solicitação de aceite, dos tópicos, perguntas ou temas que serão abordados e do convite aos potenciais entrevistados (a quem cabe decidir pela participação ou não).

Nesta tese, as entrevistas semiestruturadas seguiram um único roteiro, e as questões que seriam abordadas e aprofundadas levavam em consideração a trajetória profissional e o conhecimento dos entrevistados.

O sequenciamento e a apresentação das perguntas no roteiro e a formulação delas durante a entrevista seguiram a ordem das mais básicas e gerais para as mais específicas e foram organizadas em blocos temáticos, procurando-se também adequá-las quanto à linguagem (vocabulário, jargão, clareza e precisão, uso de palavra não específica ou vaga) e à forma (tamanho das perguntas, averiguação da dificuldade de elaboração mental por parte do entrevistado, impacto emocional de determinadas palavras, frases manipulativas, perguntas com múltipla finalidade) (MANZINI, 2004, p. 3-8).

2.5.3 Execução

Na terceira fase, relativa à execução, ocorreram a realização das entrevistas e a transcrição delas. Durante toda a entrevista, o entrevistador manteve uma postura de ouvinte, procurando interferir apenas quando necessário, ou seja, para trazer um novo tópico, para retomar os pontos centrais, para desenvolver um ponto trazido pelo entrevistado ou para realizar perguntas complementares para melhor compreensão.

Para a coleta de dados por meio das entrevistas semiestruturadas, optou-se pela “versão individual, no formato clássico de uma interação entrevistador-entrevistado” (PINHEIRO, FARIAS e ABE-LIMA, 2013, p. 187). Nessa linha, segundo Triviños (1987), na entrevista semiestruturada, há tanto a valorização da presença do entrevistador, cuja

presença é consciente e atuante, quanto o oferecimento de todas as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias.

Entrevistas semiestruturadas funcionam bem quando se lida com burocratas de alto nível e membros da elite de uma comunidade, ou seja, pessoas habituadas a um uso eficiente do tempo. A entrevista semiestruturada demonstra que o entrevistador é preparado, competente e tem controle total (mas não excessivo) sobre o que deseja de uma entrevista, mas deixa entrevistador e entrevistado livres para seguir novas pistas (BERNARD, 2005).

Segundo Gil (2008, p. 112), na entrevista semiestruturada (ou por pauta) “[...] se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso”. Ainda segundo Gil (2008, p. 112), “Quando este [entrevistado] se afasta delas [pautas], o entrevistador intervém, embora de maneira suficientemente sutil, para preservar a espontaneidade do processo”. Assim, o roteiro serviu também como planejamento da coleta de informações, um meio para que o pesquisador-entrevistador se organizasse para a interação de tempos em tempos com os entrevistados, que tiveram ampla abertura para expressarem seus pontos de vista, e foi elaborado com perguntas que atingissem os objetivos pretendidos pela pesquisa (MANZINI, 2004, p. 2).

Em três ocasiões, foi necessário remarcar as entrevistas pelos entrevistados não comparecerem no dia e horário inicialmente marcados. Todas as entrevistas foram realizadas à distância e por meio digital, utilizando-se como ferramenta o serviço de comunicação por vídeo Google Meet, e gravadas após solicitação do entrevistador e autorização dos entrevistados..

A duração das entrevistas mostrou-se flexível e dependeu das circunstâncias que rodearam principalmente os entrevistados e o teor do assunto em estudo (TRIVIÑOS, 1987). Adicionalmente, a flexibilidade do roteiro semiestruturado considera que “[...] os dados coletados em campo podem trazer informações inéditas e distintas daquelas da proposta inicial de estudo” (PONDÉ, MENDONÇA, CAROSO, 2009, p. 130). Durante todo o processo, desde o contato inicial com os entrevistados, procurou-se criar um ambiente amigável e estimulador. Inclusive, em diversos casos após as entrevistas, ocorreram trocas de informações entre as partes

Com relação à transcrição, pode-se defini-la genericamente como o processo de redigir falas para facilitar a análise delas. Porém, esse processo não é uma tarefa mecânica de audição e reprodução total, completa, precisa, objetiva, neutra, única em texto escrito das palavras verbalizadas e gravadas da entrevista. A transcrição contempla “reduzir, interpretar e representar as conversas orais para que o texto escrito seja compreensível e tenha significado” (BAILEY, 2008, p. 127), ou seja, um processo representacional e interpretativo (GREEN et al., 1997, MISCHLER, 1991, apud DAVIDSON, 2009, p. 39) havendo escolhas pelos entrevistadores sobre o que e como registrar nas transcrições (DAVIDSON, 2009, p. 39).

Nesse sentido, para Davidson (2009, p. 37, tradução nossa), a literatura sobre transcrição tem em comum o entendimento de que as transcrições constituem-se como um processo (i) teórico, pois há diversas e distintas posições teóricas e metodológicas sobre como a transcrição pode representar a linguagem; (ii) seletivo, pois o pesquisador faz escolhas sobre a representação da fala nas transcrições, não sendo meramente mecânica e de aplicação de símbolos de notação, sendo impossível registrar todas as características da fala e da interação a partir da gravação e, conseqüentemente, chegar à precisão completa; (iii) interpretativo, “à medida que os pesquisadores documentam e afirmam reflexivamente posições teóricas” (MISCHLER, 1991, p. 271, apud DAVIDSON, 2009, p. 37); e (iv) representacional por englobar o que é representado na transcrição (tais como: conversa, tempo, ações não verbais, relações entre falante/ouvinte, orientação física, múltiplos idiomas, traduções), quem está representando quem, de que forma, com que propósito e com qual resultado, e como os analistas posicionam eles próprios e os participantes em suas representações de forma, conteúdo e ação (GREEN et al., 1997, p. 173 apud DAVIDSON, 2009, p. 37-38).

Para Gibbs (2009, p. 31), quando um estudo está mais voltado ao conteúdo factual do que foi dito e detalhes de expressão e usos de linguagem são menos importantes, a organização das falas é aceitável. Nesse sentido, há pelo menos quatro tipos ou níveis de transcrição possíveis de serem utilizados: só a essência, literal, literal com fala coloquial e nível de discurso (GIBBS, 2009, p. 32, adaptado de SILVERMAN, 1997, p. 151). Assim, de acordo com os objetivos desta pesquisa, adotou-se a transcrição do tipo literal, ou seja, houve certa organização dos textos e escolhas foram

tomadas, adequando-se as falas à norma culta da língua portuguesa, suprimindo-se as características da conversação ou da fala natural (como hesitações, ênfases, sobreposições, alterações de volume de voz, pausas, repetições, cacoetes verbais, abreviações), mas mantendo-se (sem omissão) todas as falas dos entrevistados e na ordem em que elas foram ditas.

Aqui, o foco da análise esteve nas próprias ideias (significado), e não em como elas foram transmitidas no diálogo (mecânica) (OLIVER et al., 2005, p. 5), forma mantida quando se realiza análise do discurso ou análise de conversação. Com isso, tem-se como práticas ou estilos de transcrição um continuum com dois modos dominantes: de um lado, o naturalismo (ou transcrição verbatim ou integral), em que cada enunciado é transcrito com o máximo de detalhes possível, e, de outro, o desnaturalismo (ou transcrição seletiva), em que elementos idiossincráticos da fala (por exemplo, gagueira, pausa sem verbalizações, vocalizações involuntárias) são removidos e o foco recai sobre o conteúdo da entrevista (OLIVER et al., 2005).

2.5.4 Análise dos dados

Na quarta fase, que correspondeu à análise dos dados coletados por meio das entrevistas, tais entrevistas foram transcritas para arquivo de texto por meio do Microsoft Word e seu conteúdo foi analisado com as ferramentas desse mesmo *software*.

Cabe lembrar que em tal processo de análise, os pesquisadores não evitam as suas próprias lentes de pesquisa na representação da realidade, sendo necessário o reconhecimento da existência de interpretações múltiplas ao mesmo tempo que seja feito o máximo de esforço possível para que se impeça a imposição da interpretação do próprio pesquisador (ética) à interpretação do entrevistado participante (êmica) (YIN, p. 27).

Com relação à definição de análise de conteúdo, Bardin (2002, p. 9) traz que ela diz respeito a:

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdo e continentes)

extremamente diversificados. O fator comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados até à extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem.

Para Flores (1994, p. 33, tradução nossa), análise de dados pode ser definida como "o conjunto de manipulações, transformações, operações, reflexões e comprovações realizadas a partir dos dados com o fim de extrair significado relevante em relação a um problema de investigação". Sprandley (1979, p. 95 apud FLORES, 1994, p. 31, tradução nossa) afirma que a análise supõe um processo de pensamento, um exame sistemático para determinar as suas partes, as relações entre as partes e suas relações com o todo.

Flores, considerando que a realidade é multidimensional, admite que os dados podem ser analisados de diversas formas para se atingir a finalidade de maior compreensão da realidade analisada.

O processo de análise pode ser aplicado a objetos, fatos ou fenômenos muito diversos, os quais, admitindo que a realidade seja pluridimensional, podem ser analisados de mais de uma forma. Assim, o número de unidades que compõem um fenômeno real pode variar de acordo com o critério ou dimensão considerado ao dividi-lo, e as ligações entre tais unidades serão diferentes dependendo do tipo de relação em que focalizamos nossa atenção. O objetivo de toda análise é alcançar uma compreensão maior da realidade analisada, na qual algum tipo de modelo conceitual explicativo poderia ser desenvolvido (FLORES, 1994, pp. 31-32, tradução nossa).

Em que pese o uso pelos autores de terminologias distintas para as etapas ou fases da análise de conteúdo, são notórias as semelhanças que elas apresentam entre si ao serem considerados os ensinamentos de Flores (1994) e Bardin (2002), com três fases, e Yin (2010) com cinco fases. Como base, foi utilizado o processo ou marco geral de análise dos dados qualitativos compreendido em três fases, segundo Miles e Huberman (1984, apud Flores, 1994, p. 46):

Quadro 2 - Marco geral de análise dos dados qualitativos

Fase ou Etapa	Componentes
1- Redução dos dados	a) Separação de elementos; b) Identificação e classificação de elementos; c) Agrupamento.
2- Disposição dos dados	a) Transformação e disposição.
3- Obtenção e verificação de conclusões	a) Processo para extrair conclusões; b) Verificação de conclusões.

Fonte: elaborado pelo autor.

Preliminarmente, Bardin (2002) e Yin (2010) falam da escolha e organização dos dados e documentos. O *corpus* central para análise dos dados desta tese foi constituído pelas 15 entrevistas realizadas com informantes-chave selecionados. Para Bardin (2002, p. 96), “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”.

Na etapa 1, foi realizada a redução ou decomposição de dados, em fragmentos menores (YIN, 2010), explorando-se o material por meio de categorização e codificação (BARDIN, 2002), como consequência da limitação da capacidade humana no processamento de grandes quantidades de dados (FLORES, 1994, p. 46). Na separação em elementos ou unidades relevantes e significativas (FLORES, 1994, p. 46), os critérios de categorização podem ser semânticos, sintáticos, léxicos e expressivos. Na análise de dados desta tese, o critério de categorização adotado foi o semântico, ou seja, por categorias temáticas.

O critério de categorização pode ser semântico (categorias temáticas: por exemplo, todos os temas que significam a ansiedade, ficam agrupados na categoria «ansiedade», enquanto que os que significam a descontração ficam agrupados sob o título conceptual «descontração»), sintático (os verbos, os

adjetivos), léxico (classificação das palavras segundo o seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos) e expressivo (por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem) (BARDIN, 2002, pp. 117-118).

Esse processo de categorização pode empregar dois métodos distintos, quais sejam:

É fornecido o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos à medida que vão sendo encontrados. Este é o procedimento por «Caixas» de que já falamos, aplicável no caso da organização do material decorrer diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos. O sistema de categorias não é fornecido, antes resultando da classificação analógica e progressiva dos elementos. Este é o procedimento por «milha». O título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação. (BARDIN, p. 119, 2002).

Em outras palavras, Flores (1994, p. 48, tradução nossa) distingue entre categorias estabelecidas *a priori* (dedutivo) e *a posteriori* (indutivo).

As categorias utilizadas em um estudo podem ser estabelecidas *a priori*, de acordo com o referencial teórico e conceitual anterior, às questões ou hipóteses que norteiam a pesquisa, às categorias já utilizadas em estudos de outros pesquisadores ou aos instrumentos de pesquisa utilizados (o uso de questionários ou roteiros de entrevista, por exemplo, permite que as questões colocadas sejam usadas como fonte de categorias úteis para organizar os dados).

No entanto, o mesmo autor pondera que há iteratividade no processo de categorização e combinação entre os procedimentos dedutivo e indutivo de acordo com o aprofundamento na análise do *corpus* de dados pelo pesquisador. Na análise de dados das entrevistas desta tese, as categorias e subcategorias, e suas relações, foram predominantemente definidas *a priori*, com base na literatura e conhecimento prévio do autor, mas durante o processo de análise receberam alguns ajustes, praticando-se a iteratividade.

Em geral, os procedimentos dedutivos e indutivos são combinados no trabalho do analista, de forma que modificações são produzidas a partir de categorias *a priori* para adaptá-las ao conjunto de dados ao qual estão sendo aplicadas. Quer os códigos sejam definidos a partir dos dados, quer sejam pré-elaborados com base no estudo ou retirados de sistemas gerais, a codificação e a categorização não se desenvolvem de forma linear, mas são processos recorrentes, durante os quais o sistema de categorias pode ser alterado.

À medida que o pesquisador se torna mais conhecedor do material que está analisando, as regras de codificação podem ser alteradas inconscientemente enquanto a codificação está ocorrendo (FLORES, 2002, p. 50, tradução nossa).

Na identificação e classificação dos elementos, os dados obtidos por meio das entrevistas foram codificados e categorizados. Na codificação, atribui-se um número, abreviação ou símbolo a um segmento do *corpus* (FLORES, 1994, p. 47). Sobre o conceito de categorização, Bardin (2002, pp.117-118) traz que:

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.

Ainda segundo a mesma autora, o principal objetivo da categorização é “fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 2002, p. 119).

Para a categorização dos dados, foram considerados os princípios de exclusão mútua, no qual cada elemento não é classificado em duas ou mais categorias; homogeneidade, a partir do qual um único princípio de classificação dos elementos é considerado, separando-se diferentes níveis de análise; pertinência, com as categorias adaptadas ao material de análise escolhido e ao quadro teórico definido; objetividade e fidelidade, quando diferentes partes de um mesmo material, submetidos à mesma grelha categorial, são codificados da mesma maneira; e produtividade, em que conjuntos de categorias fornecem dados férteis, sejam índices de inferências, hipóteses novas ou dados exatos (BARDIN, 2002, p. 119-120).

No agrupamento são reunidas unidades de dados sob o mesmo tópico ou conceito teórico, ou seja, categorias (FLORES, 1994, p. 51). Yin (2010) denomina esse momento de recomposição, rearranjo ou recombinação, no qual temas, códigos ou aglomerações de dados substantivos reorganizam fragmentos ou elementos em agrupamentos e sequências distintos dos presentes nas notas originais e elevando-se o plano conceitual em que temas ou conceitos teóricos começam a emergir.

Ao final do processo de categorização dos dados decorrentes das entrevistas desta tese, chegou-se a cinco categorias, quais sejam: (i) planejamento público: existência, benefícios, aspectos negativos, ausência e formação de consciência generalizada sobre sua importância; (ii) PPA: existência; identidade e popularidade; necessidade da lei complementar; planos paralelos e concorrentes; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro; (iii) aspectos gerais formais do PPA; (iv) relações entre a alta administração, entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os entes federados, entre os políticos e burocratas e entre formulação e implementação; (v) participação da sociedade e hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo.

Ainda, contempladas nas cinco categorias, chegou-se a 12 subcategorias, quais sejam: (ii) existência do PPA; identidade e popularidade do PPA; promulgação da Lei Complementar - Nova Lei de Finanças Públicas; planos paralelos e concorrentes ao PPA; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro do PPA; (iv) relações da alta administração federal com o PPA; relações entre os poderes Executivo e Legislativo com o PPA; relações entre os entes federados com o PPA; relações entre política e burocracia com o PPA; relações entre formulação e implementação do PPA; (v) participação da sociedade no PPA; hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo com relação ao PPA. Não há subcategorias para as categorias (i) e (iii).

Na etapa 2, a disposição dos dados compreendeu a forma pela qual a narrativa foi transformada, desenvolvida e apresentada, preparando-a para o processo de extrair conclusões. Para Flores (1994, p. 53), a disposição de dados: "é um conjunto organizado de informação, apresentada em alguma forma espacial ordenada, que permite extrair conclusões". Para Yin (2010), trata-se da interpretação dos dados recompostos, ou seja, criar uma narrativa própria a partir do material decomposto. Bardin (2002), em um misto entre essa e a fase seguinte, denomina tratamento dos resultados e interpretação.

Por fim, na etapa 3, o processo de obtenção e verificação de conclusões (FLORES, 1994; YIN, 2010). Na obtenção ou extração de conclusões, reconstruiu-se um todo estruturado e significativo após as unidades terem sido separadas pelo processo de análise (FLORES, p. 56 e 58). Já na verificação de conclusões, procurou-se confirmar que "[...] os resultados correspondem à realidade, no caso dos enfoques

positivistas, ou aos significados e interpretações que os participantes atribuem à realidade, no caso das investigações qualitativas e interpretativas" (FLORES, 1994, p. 60). Para Yin (2010), a conclusão traz declaração(ões) abrangente(s), capturando significado mais amplo de um estudo, as lições aprendidas e as implicações da pesquisa.

2.6 Triangulação

Sobre a origem do termo triangulação, Patton (1999, p. 1192, tradução nossa) resgata que:

O termo "triangulação" é retirado do levantamento topográfico. Conhecer um único ponto de referência apenas o localiza em algum lugar ao longo de uma linha em uma direção do ponto de referência, enquanto com dois pontos de referência você pode obter orientação em duas direções e localizar-se em sua intersecção.

Em sua aplicação nos estudos qualitativos, a triangulação (combinação de métodos ou métodos múltiplos) é uma das formas trazidas pela literatura para aumentar a qualidade e o rigor desses estudos, devido às limitações existentes em cada um dos métodos e às tendenciosidades dos pesquisadores, conforme apontam os autores trazidos a seguir.

Para Mays e Pope (1995, p. 3, tradução nossa), triangulação diz respeito a uma “abordagem de coleta de dados na qual as evidências são deliberadamente buscadas em uma ampla gama de fontes diferentes e independentes e, muitas vezes, por meios diferentes (por exemplo, comparar o testemunho oral com registros escritos)”.

De acordo com Patton (2002, p. 247, tradução nossa), “a triangulação fortalece o estudo ao combinar métodos. Isso pode significar o uso de vários tipos de métodos ou dados, incluindo o uso de abordagens quantitativas e qualitativas”.

Denzin (1978b apud Patton, 2002, p. 247, tradução nossa) “identificou quatro tipos básicos de triangulação: (1) triangulação de dados, o uso de uma variedade de fontes de dados em um estudo; (2) triangulação do investigador, o uso de vários pesquisadores ou avaliadores diferentes; (3) triangulação teórica, o uso de múltiplas perspectivas para interpretar um único conjunto de dados, e (4) triangulação

metodológica, o uso de múltiplos métodos para estudar um único problema ou programa”.

Ainda, estudos que usam apenas um método são mais vulneráveis a erros ou vieses ligados a esse método específico em comparação a estudos que usam métodos múltiplos em que diferentes tipos de dados fornecem verificações de validade por meio do cruzamento de dados e a checagem das descobertas considerando-se outras fontes e perspectivas (Patton, 1997 e 1999, p. 1192, tradução nossa).

Flick (2009a, p. 65-66) afirma que, a depender do propósito da pesquisa, uma abordagem metodológica pode não ser suficiente, sendo necessário ampliar o desenho usando mais de um método, ou seja, utilizar-se da triangulação para promover a qualidade da pesquisa qualitativa e também para ampliar o conhecimento sobre o objeto de estudo.

3 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A retomada do planejamento público no contexto internacional

Por meio deste tópico, buscou-se inserir o plano plurianual (PPA) nas discussões afins presentes na literatura internacional, uma das principais lacunas existentes na produção acadêmica brasileira. Com esse objetivo, em uma primeira tentativa, foram consultados os seguintes termos na base de artigos da *Web of Science*: “*national planning*”, “*national plan*”, “*development plan*”, “*public planning*”, “*public plan*”. Considerando-se essa pesquisa, desejou-se abordar o planejamento em nível nacional, cujo foco estivesse na ferramenta de planejamento do respectivo país e que as discussões fossem abrangentes (e não focando sobre políticas setoriais). Assim, foram lidos títulos, resumos e palavras-chave para verificar a aderência aos objetivos deste tópico.

No entanto, o retorno do número de artigos para essa pesquisa foi baixo. E, entre esses artigos, há os que abordam os planos focando no conteúdo ou discussão das políticas públicas adotadas por um determinado país (cujo teor não foi objetivo deste estudo e, portanto, não foram utilizados) e os que abordam os planos dentro de um contexto histórico, por vezes procurando caracterizá-los (esses, sim, utilizados). Assim, dentro dessa segunda categoria, foram selecionados quatro artigos (MUNRO, 2020; CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019; WANGCHUK e TURNER, 2019; HEILMANN e MELTON, 2013), em que os dois primeiros são mais abrangentes e incluem maior quantidade de países e os dois últimos tratam do Butão e da China, respectivamente.

Munro (2020), em publicação que dialoga e expande os achados de Chimhowu, Hulme e Munro (2019), constatou o retorno do planejamento nacional de desenvolvimento (PND), pois o número de países com um PND dobrou desde 2006 - de 62 para 135 países, e isso representa quase 80% das pessoas vivendo em um país com um PND. Para o autor, esse ressurgimento não foi impulsionado por organizações que tradicionalmente atuam na área, como Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou seja, as organizações internacionais ou doadoras não pressionaram pelo retorno do planejamento. Essa afirmação tem como base pesquisas realizadas nesses portais, encontrando-se somente nove documentos sobre planejamento nacional - exceto os documentos de estratégia de redução da pobreza ou, em inglês, *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Assim, com base em revisão da literatura acadêmica e na análise de conteúdo de 108 PNDs publicados desde 2012, ano em que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) começaram a tomar forma, verificou-se que uma complexa interação de forças externas e internas trouxe de volta os PNDs, levando a diferentes formas de PDNs em diferentes tipos de cenários. Em muitos casos, consequências não intencionais de estratégias anteriores baseadas na liberalização econômica e suas respostas, a busca apenas pela lógica da gestão baseada em resultados no contexto de estabelecimento de metas globais, motivações políticas e ideológicas de muitos governos de países em desenvolvimento e emergentes que buscam reestruturar suas economias nacionais em resposta à globalização econômica ou a outros desafios. Nesse contexto, o ressurgimento dos PNDs é resultado de cinco fatores principais, envolvendo um ou mais dos seguintes itens para cada um dos países: (1) as existências da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados ou, em inglês, *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) e dos PRSP associados e dos Quadros de Desenvolvimento Abrangente do Banco Mundial, ou, em inglês, *Comprehensive Development Frameworks* (CDF), a partir dos quais os países tiveram que provar que estavam usando seus respectivos alívios da dívida adequadamente, o que levou ao restabelecimento das capacidades de planejamento usando a gestão baseada em resultados, e que trouxeram à tona as questões centrais do PND, a saber: a capacidade do estado de produzir estratégias e programas coerentes, coordená-los e implementá-los, além de coletar e usar dados de desempenho; (2) a existência das várias agendas internacionais, especificamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo Climático de Paris, em que os governos sentem-se impelidos a responder a essas agendas de maneira planejada e coerente e a poder monitorar e demonstrar o progresso (gestão baseada em resultados); (3) para várias economias emergentes com altos níveis de capacidade

estatal, os PNDs são ferramentas de estados ativistas que tentam gerenciar os riscos negativos da globalização econômica liberal (por exemplo, fluxos financeiros internacionais voláteis de curto prazo), enquanto ainda aproveitam as oportunidades oferecidas pela globalização (por exemplo, mercados de exportação, acesso a capital internacional de longo prazo); (4) em certos países de alta renda, os PNDs promovem agendas nacionais transformadoras da economia e servem para monitorar o sucesso dessas agendas; (5) nos países denominados pelo autor como dissidentes do desenvolvimento (de regimes políticos geralmente autoritários, com ideologias nacionalistas e centradas no Estado), os PNDs são instrumentos para promover agendas políticas distintas do consenso internacional de desenvolvimento sobre a redução da pobreza e os ODS.

Chimhowu, Hulme e Munro (2019), confirmando o movimento da retomada do planejamento nacional de desenvolvimento, trouxeram levantamento cujo número de países que o adotam mais que dobrou do ano de 2006 (62 países) para o ano de 2018 (134 países), tendo como principal catalisador o comprometimento dos estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A partir da análise de 107 dos 134 planos elaborados, os planos da nova geração, do novo planejamento nacional de desenvolvimento, abarcam características conceituais e metodológicas distintas das práticas de planejamento das décadas de 1950 a 1980 (planos de desenvolvimento nacional do século XX), embora existam certos elementos de continuidade. Como primeira característica, os novos PNDs sustentam-se predominantemente pela racionalidade colaborativa ou instrumental em detrimento da racionalidade linear. No paradigma baseado em teorias mais recentes de comunicação e negociação, ou seja, na racionalidade colaborativa ou instrumental (INNES e BOOHER, 2010 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019), o desenvolvimento nacional é compreendido de maneira diferente pelos cidadãos e apenas parcialmente em teoria. Os dados nos quais os entendimentos se baseiam são frequentemente irregulares, parciais e de baixa qualidade, não sendo suscetíveis a previsões precisas com base na lógica de causa e efeito, mas apenas na lógica difusa (ALLMENDINGER, 2017 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019) ou na lógica

dinâmica (JOHNSTON e CLARK, 1982 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019). O planejamento é visto como um processo de comunicação e negociação sobre um futuro desejado, envolvendo a interação de vários indivíduos que negociam de diversas bases de poder para alcançar objetivos que pelo menos refletem parcialmente seu interesse próprio construído em torno de valores compartilhados (INNES e BOOHER, 2010 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019). Os planos são consequência de deliberações sociais contínuas, e não o fim de um exercício técnico-analítico objetivo, tornando o processo de planejamento tão importante quanto o conteúdo do plano. Recebe como críticas sua natureza normativa, sua falta de envolvimento com as assimetrias de poder no processo de planejamento (Hillier, 1993 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019) e o tempo que leva para chegar a um consenso (Fainstein, 2000 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019). O paradigma baseado em teorias da racionalidade linear (como o modelo racional abrangente), o paradigma clássico de planejamento, configura-se como “uma tentativa organizada, consciente e contínua de selecionar as melhores alternativas disponíveis para atingir objetivos específicos” (WATERSTON, 1965, p. 26 apud CHIMHOWU, HULME e MUNRO, 2019). O planejamento é visto como uma ciência racional, o plano se torna um documento científico e de orientação *top down*, nos quais os especialistas imparciais possuem acesso a todos os dados necessários e capacidade analítica quase infinita. Portanto, os planos buscam metas de desenvolvimento acordadas e definidas da maneira mais tecnicamente eficiente, minimizando custos e riscos e maximizando benefícios e oportunidades. E, como segunda característica, os novos PNDs configuram-se como um paradigma orientado para a prática, com um conjunto de conhecimentos, conceitos e práticas que se relacionam tanto às respostas estatais à globalização econômica quanto à maneira como planejam implementar a Agenda 2030. Por fim, o progresso dos ODS em muitos países dependerá em grande parte da existência de planos confiáveis, da capacidade do Estado de implementar os planos acordados e do compromisso de prosseguir com eles.

Wangchuk e Turner (2019) classificaram os tipos de planejamento público em *top-down*, referente ao planejamento centralizado que caracterizou as primeiras décadas de desenvolvimento e era comum em sua forma clássica nos planos nacionais

de desenvolvimento - o que Chimhowu e Munro (2019) chamaram de racionalidade linear ou abrangente -, e *bottom-up*, alternativa surgida após a desilusão com as técnicas racionais de planejamento por não produzirem muitos dos resultados esperados, trazendo como características o planejamento descentralizado nos níveis subnacionais e que conta com a participação social. O sistema adotado no Butão foi utilizado como um exemplo na complementação e no alinhamento entre esses dois modos de planejamento, buscando satisfazer as necessidades dos governos central e local, com vistas a perseguir objetivos nacionais ligados ao desenvolvimento socioeconômico e à maximização da Felicidade Interna Bruta (FIB) dos butaneses.

Heilmann e Melton (2013) destacaram a importância dos planos quinquenais concebidos pelo governo da China. A partir de 1993, o planejamento chinês foi transformado em termos de função, conteúdo, processo e métodos frente às forças de mercado e à descentralização da autoridade na tomada de decisão, mas preservou a capacidade da burocracia estatal de influenciar a economia e garantiu que o Partido Comunista Chinês retivesse o controle político. Em vez de fixar um grande número de metas quantitativas e figuras de controle, os planejadores passaram a concentrar-se em questões macroeconômicas, estratégicas e políticas e a não dar ordens a departamentos e regiões. As funções do plano foram reduzidas e redirecionadas para dar macro-orientação à transformação da estrutura econômica juntamente a políticas industriais orientadas para o mercado. Houve uma mudança terminológica de plano imperativo para plano coordenativo (mais flexível). Assim, o sistema de planejamento chinês permaneceu central em quase todos os domínios da formulação de políticas públicas e nas instituições políticas que promoveram o crescimento rápido e a estabilidade econômica da China. Incorporação de programas experimentais em macroplanos, hierarquia de supervisão de políticas, avaliações de planos e revisão sistemática de políticas permitiram aos planejadores chineses desempenhar um papel central na elaboração de políticas econômicas sem sucumbir às armadilhas da rigidez que degradaram as economias planejadas tradicionais. Assim, o planejamento do desenvolvimento na China contemporânea é conduzido por um processo de coleta de informações, consulta, análise, elaboração de documentos, implementação, experimentação, avaliação e revisão, que é melhor pensado como um ciclo recorrente

de coordenação e avaliação do planejamento, em vez de um plano coeso e unificado, em vários níveis de governo (centro, jurisdições provinciais e cidades ou condados), permitindo um alto grau de adaptabilidade e variação regional nas políticas e metas e encontrando um equilíbrio oscilante entre o planejamento super centralizado e a completa autonomia regional. Com relação ao ciclo do planejamento chinês, o trabalho preparatório começa dois anos antes do início do período formal do plano e culmina quando o Comitê Central do Partido Comunista aprova as novas diretrizes em uma reunião plenária realizada nos meses finais do plano atual. Os governos locais e os escritórios ministeriais coletam e organizam informações para alimentar níveis sucessivos de autoridade política, enquanto altos funcionários coordenam o processo de redação. Então, o plano de cinco anos começa com diretrizes breves e gerais aprovadas pelo Comitê Central no outono do ano anterior ao início do período do plano e com um esboço mais detalhado, mas ainda bastante amplo, aprovado pelo Congresso Nacional do Povo, em março do ano seguinte. Coletivamente, eles definem prioridades nacionais e descrevem como serão alcançadas, mas esses documentos só são executados por meio de uma rede de milhares de subplanos que evoluem para instruções detalhadas de execução para todos os níveis de governo. Nos meses seguintes à aprovação do plano nacional, ministérios, províncias e cidades divulgam dezenas de planos temáticos especiais que fornecem o primeiro nível de detalhes práticos sobre como os principais objetivos do novo plano quinquenal devem ser alcançados. Mas, raramente são suficientemente detalhados para começar a executar a política. Os escritórios gerais do governo, as comissões de reforma e desenvolvimento e os ministérios de todos os níveis começam a emitir diversos documentos (decisões, opiniões, programas, explicações e métodos) para orientar a execução de políticas e coordenar os diferentes tipos e níveis de planos. Esses documentos nomeiam as agências líderes para maior coordenação, execução, supervisão e avaliação de planos e projetos individuais. Eles também fornecem metas individualizadas, adaptadas às condições e recursos regionais, e estabelecem orientações iniciais sobre como o progresso será medido e avaliado. Após o estabelecimento da divisão de responsabilidades e metas, os escritórios governamentais desenvolvem “programas de trabalho” e “programas de implementação”, com níveis crescentes de detalhes e

especificidade sobre como as metas do plano serão alcançadas e como serão avaliadas. No meio do terceiro ano do período do plano, todos os níveis de governo iniciam um processo formal de revisão e ajuste no meio do curso. O processo de revisão combina-se com o trabalho preliminar para o plano subsequente e o ciclo recomeça.

Dada a limitação da literatura sobre planos nacionais, a segunda tentativa de inserir o PPA no debate internacional ocorreu a partir da percepção que o plano pode abranger diversas teorias em sua concepção, sendo uma das recorrentes e principais a do planejamento estratégico. Nesse sentido, com vistas a compreender o que a literatura internacional vem publicando especificamente sobre planejamento estratégico público, trazendo à literatura nacional de forma inédita essa linha de pesquisa com esse conjunto de artigos e autores, fez-se uma revisão da literatura na base de artigos da *Web of Science* utilizando-se dos termos “*strategic planning*” and “*public sector*” e “*strategic management*” and “*public sector*”.

Posteriormente, a partir do conhecimento do conteúdo dos artigos levantados e selecionados, optou-se por dividir essa revisão da literatura em duas partes. Na primeira parte, que compreendeu o período de 1981 a 2010, a revisão preocupou-se em trazer as publicações pioneiras sobre planejamento e gestão estratégicos públicos e as características e elementos deles. Na segunda parte, que compreendeu o período de 2011 a 2020, a revisão preocupou-se em destacar os países e entes (nacional, federal, regional, local) pesquisados e as dimensões ou características do planejamento e gestão estratégicos públicos abordados nessas publicações mais recentes. O ano de 2010 foi o marco divisório dos dois períodos, pois há três revisões de literatura que foram publicadas nesse ano (BOYNE e WALKER, 2010; BRYSON, BERRY e YANG, 2010; POISTER, PITTS e EDWARDS, 2010).

Dentro desse conjunto de artigos, há o entendimento, compartilhado por Munro (2020) ao analisar os novos planos nacionais de desenvolvimento, de que a adoção de práticas de planejamento e gestão estratégicos generalizaram-se nas organizações públicas na esteira do movimento de reforma denominado Nova Gestão Pública (MEYFROODT, DESMIDT e GOEMINNE 2019; HÖGLUND, CAICEDO, MÅRTENSSON

e SVÄRDSTEN, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE 2018; BOYNE e WALKER 2010; BRYSON 2010).

3.2 Primórdios e primeiros trinta anos do planejamento e gestão estratégicos públicos na literatura internacional

A partir da leitura dos artigos revisados da literatura internacional, compreendendo o período de 1981 a 2010, notou-se que os autores desses estudos estavam preocupados em definir planejamento e gestão estratégicos no contexto do setor público e quais características e elementos eles seriam constituídos. Nesse momento, a base de artigos é composta por artigos descritivos e empíricos, o que mudou a partir de 2010, quando passam a ser publicados apenas artigos empíricos preocupados em trazer evidências sobre o funcionamento do planejamento estratégico no setor público. Ainda com relação ao ano de 2010, foram encontrados três artigos de revisão (BOYNE e WALKER, 2010; BRYSON, BERRY e YANG, 2010; POISTER, PITTS e EDWARDS, 2010).

A primeira referência encontrada na base de artigos da *Web of Science* em que os termos planejamento e estratégico apareceram associados e relatados na literatura da área pública refere-se ao trabalho de Bryson (1981). De acordo com Steiner (1979, apud BLOOM, 1986), na área privada, o planejamento estratégico foi introduzido em meados dos anos 1950. Em 1983, Eadie observou que “o planejamento estratégico mal penetrou na consciência coletiva do setor público” (EADIE, 1983, p. 447).

Já a primeira definição de planejamento estratégico no setor público trouxe que: “O planejamento estratégico é um esforço disciplinado para produzir decisões fundamentais que moldam a natureza e a direção das atividades governamentais dentro dos limites constitucionais” (OLSEN e EADIE, 1982, p. 4, apud BRYSON e ROERING, 1987, p. 9). Posteriormente, e com base nessa definição pioneira, a definição amplamente adotada até hoje na literatura internacional, Bryson (2018, p. 8) define planejamento estratégico como:

uma abordagem deliberativa e disciplinada para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e orientam o que uma organização (ou outra entidade) é, o que faz e por que o faz. O planejamento estratégico pode ser

pensado como uma "forma de saber" destinada a ajudar os líderes e gerentes a discernir o que fazer, como e por quê.

Nos primeiros estudos sobre planejamento estratégico no setor público, os autores justificaram a sua adoção considerando os seguintes fatores: escolha entre objetivos múltiplos, conflitantes e difíceis de definir, dificuldade de alcançar o consenso e utilização de critérios de eficácia (BRYSON, 1981); escassez de recursos e aumento de demandas de serviços públicos (EADIE, 1983); melhoria do desempenho (STEVENS, 1984); dar clareza e direção à organização, lidar com mudanças e reunir pensamentos e ideias dos participantes no trabalho de planejamento (DENHARDT, 1985).

No entanto, com as falhas, foi-se percebendo que o planejamento estratégico sozinho trazia pouco impacto no mundo real, o que fez com que o campo começasse a se mover em direção de algo mais abrangente denominado gestão estratégica, que considera provisões para contingências e vê a ação e a avaliação como componentes críticos do sucesso estratégico (GOLDSMITH, 1997). Da mesma forma, Nutt e Backoff (1987) consideram no processo de gestão estratégica, ampliando as noções tradicionais de planejamento estratégico, tanto a implementação quanto a formulação e o agir e o pensar, combinando o planejamento de curto e longo prazo, buscando ações imediatas que abordem simultaneamente questões de curto e longo prazo em um ambiente dinâmico e em evolução e integrando o planejamento com a gestão contínua de uma organização, removendo barreiras que tratam o planejamento como uma função da equipe, isolada da ação gerencial.

Então, ainda nos anos 1980, as primeiras referências encontradas na base de artigos da *Web of Science* em que os termos gestão e estratégica apareceram associados e relatados na literatura da área pública dizem respeito aos trabalhos de Stevens (1984), Eadie e Steinbacher (1985), Ring, Smith e Perry (1985), Wechsler e Backoff, (1986), Halachmi (1986), Montanari e Bracker (1986), Ring e Perry (1985), Nutt e Backoff (1987) e Skok (1989). Na área privada, a gestão estratégica já estava presente pelo menos desde os anos 1970 de acordo com a obra de Ansoff, Declerck e Hayes (1976).

A primeira definição de gestão estratégica no setor público trouxe a gestão estratégica vista como englobando planejamento estratégico, definição de direção para a organização como um todo, e formulação, implementação e avaliação de estratégias organizacionais específicas (SCHENDEL e HOFER, 1979, apud WECHSLER e BACKOFF, 1986, p. 321).

Nesse paralelo entre o privado e o público, um questionamento muito comum presente em diversos estudos da literatura da área diz respeito à utilidade, eficácia ou funcionamento do planejamento e gestão estratégicos no setor público (DENHARDT, 1985; EADIE e STEINBACHER, 1985; HALACHMI, 1986; BLOOM, 1986; BRYSON e ROERING, 1987; STREIB e POISTER, 1990; VINZANT, D. e VINZANT, J., 1996; GOLDSMITH, 1997; BOYNE, 2001; HENDRICK, 2003; BOYNE e GOULD-WILLIAMS, 2003; BOYNE, GOULD-WILLIAMS, LAW e WALKER, 2004; POISTER e STREIB, 2005; BRYSON, COSBY e BRYSON, 2009; BRYSON, 2010; POISTER, PITTS e EDWARDS, 2010).

A partir dos anos 2000, alguns estudos da literatura internacional de planejamento e gestão públicos estratégicos adotaram o modelo de Miles e Snow (1978) e passaram a testá-lo no setor público, formando-se uma linha de pesquisa. Esse modelo, referenciado como conteúdo ou postura estratégica (BOYNE e WALKER, 2004; ANDREWS, BOYNE e WALKER, 2006; MEIER, O'TOOLE JR., BOYNE e WALKER, 2007; ANDREWS, BOYNE, LAW, e WALKER, 2008; ANDREWS, BOYNE, LAW e WALKER, 2009a; ANDREWS, BOYNE, LAW e WALKER, 2009b; WALKER e BREWER, 2009; WALKER, ANDREWS, BOYNE, MEIER, O'TOOLE JR., 2010; MEIER, O'TOOLE JR., BOYNE, WALKER, ANDREWS, 2010), contém os seguintes componentes: prospecção (risco e inovação), defesa (melhoria da eficiência do negócio principal) e reação (forçado por pressão ambiental).

Desse modo, considerando-se o perfil de estudos encontrado na literatura no período de 1981 a 2010, emergiram as seguintes oito categorias que reúnem os principais componentes ou características referentes ao planejamento e à gestão estratégicos no setor público: (i) elementos; (ii) características do ambiente externo; (iii) características do ambiente interno; (iv) necessidade ou não de um documento formal (plano); (v) possibilidade de mudança substancial ou apenas incremental; (vi) itens

necessários à implementação; (vii) envolvimento e apoio de atores; (viii) crítica ou contraponto a outras teorias.

Quadro 3 - Elementos da gestão e planejamento estratégicos públicos

Características	Autores
Missão	Eadie (1983); Bryson e Roering (1987); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Behn (1988); Streib e Poister (1990); Miesing e Andersen (1991); Gabris (1992); Nutt e Backoff (1993); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Kemp, Funk e Eadie (1993); Berry (1994); Roberts e Wargo (1994); Berry e Wechsler (1995); Goldsmith (1997); Naschold e Daley (1999); Poister e Streib (1999); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Blair (2004); Poister (2005); Poister e Streib (2005); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Bryson (2010); Bryson, Berry e Yang (2010)
Visão	Bunning (1992); Kemp, Funk e Eadie (1993); Berry e Wechsler (1995); Naschold e Daley (1999); Hutchinson (2001); Boyne (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Poister (2005); Poister e Streib (2005); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Plant (2009); Poister (2010 - traduzir a visão ampla em termos mais operacionais); Cohen (2010)
Valores	Bryson e Roering (1987); Bryson (1988); Miesing e Andersen (1991); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Poister e Streib (1999); Donald, Lyons e Tribbey (2001)
Objetivos	Bryson (1981); Eadie (1983); Denhardt (1985); Bloom (1986); Wechsler e Backoff (1986); Wechsler, Barton e Backoff (1986); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Streib e Poister (1990); Bunning (1992); Gabris (1992); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Berry (1994); Roberts e Wargo (1994); Berry e Wechsler (1995); McHugh (1997); Goldsmith (1997); Poister e Streib (1999); Hutchinson (2001); Boyne (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Poister e Van Slyke (2002); Hendrick (2003); Boyne e Gould-Williams (2003); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004); Blair (2004); Poister (2005); Poister e Streib (2005); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Drumaux e Goethals (2007); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009); Plant (2009); Poister (2010); Walker, Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010); Cohen (2010); Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Declaração de políticas/diretrizes gerais/temas/diretivas	Rider (1983); Jørgensen e Mintzberg (1987); Jørgensen e Mintzberg (1987); Bryson e Roering (1987); Nutt e Backoff (1987); Backoff, Wechsler e Crew (1993 - direção definida em bases políticas em vez de econômicas); Kemp, Funk e Eadie (1993); Roberts e Wargo (1994); Berry e Wechsler (1995); Drumaux e Goethals (2007); Bryson (2010); Cohen (2010); Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Prioridades/questões estratégicas	Streib e Poister (1990); Poister e Streib (1999); Hutchinson (2001); Poister e Streib (2005); Poister (2005); Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Resultados	Bryson (2010); Boyne, Walker e Andrews (2010); Cohen (2010)

Metas	Denhardt (1985); Bloom (1986); Wechsler e Backoff (1986); Bryson e Roering (1988); Karagozoglu e Seglund (1989); Streib e Poister (1990); Miesing e Andersen (1991); Bunning (1992); Berry (1994); Berry e Wechsler (1995); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998); Naschold e Daley (1999); Hutchinson (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Poister e Van Slyke (2002); Hendrick (2003); Boyne e Gould-Williams (2003); Poister e Streib (2005); Poister (2005); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Lane e Wallis (2009); Plant (2009); Poister (2010); Bryson (2010); Boyne e Walker (2010)
Ações	Rider (1983); Nutt e Backoff (1987); Streib e Poister (1990); Goldsmith (1997); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Bryson (2010); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010)
Indicadores	Boyne (2001); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Plant (2009)
Opções/ alternativas	Rider (1983); Walker, Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010)
Contingência	Ring e Perry (1985); Bryson e Roering (1987); Bryson e Bromiley (1993); Wiseman (1993); Nutt e Backoff (1993); Kemp, Funk e Eadie (1993); Roberts e Wargo (1994); Worrall, Collinge e Bill (1998); Naschold e Daley (1999); Meier, O'Toole, Jr., Boyne e Walker (2007); Williams e Lewis (2008); Bryson (2010); Meier, O'Toole, Boyne, Walker e Andrews (2010); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010); Hendrick (2010)
Cronograma	Eadie (1983)
Responsáveis	Eadie (1983)
Eventos críticos	Nutt e Backoff (1987)
Análise periódica das questões estratégicas	Bryson e Roering (1988)
Relação custo- benefício da adoção do planejamento	Eadie (1983); Rider (1983); Gabris (1992)
Ausência de conjunto rígido de elementos	Rider (1983)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 4 - Processos da gestão estratégica pública

Características	Autores
Planejamento, direção, formulação, implementação e avaliação	Wechsler e Backoff (1986)

Planejamento e implementação, pensamento estratégico	Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Bryson (2010)
Planejamento, implementação, controle e avaliação	Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); Poister e Streib (1999)
Pensamento, formulação e implementação, combinação de curto e longo prazos	Perrot (1996)
Indicador de desempenho, sistema de controle e gestão da incerteza	Naschold e Daley (1999)
Planejamento ou formulação das estratégias, monitoramento de seus impactos e <i>feedback</i> ; implementação e pensamento estratégico	Hendrick (2003)
Transição do planejamento estratégico para o processo mais amplo de gestão estratégica, envolvendo a gestão da agenda estratégica geral de maneira contínua (e não episódica) e a garantia de que as estratégias serão efetivamente implementadas	Poister (2010)
Desempenho/Mensuração de desempenho	Streib e Poister (1990); Boyne, George e Walker (2004); Andrews, Boyne e Walker (2006); Meier, O'Toole, Jr., Boyne e Walker (2007); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Andrews, Boyne, Law e Walker (2008); Walker e Brewer (2009); Jennings Jr. (2010); Bryson, Berry e Yang (2010); Poister, Pitts, Edwards (2010); Boyne e Walker (2010)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Componentes do ambiente externo

Características	Autores
Fatores sociais, demográficos, econômicos, tecnológicos, culturais, políticos, jurídicos, ambientais	Eadie (1983); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Behn (1988); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Bruton e Hildreth (1993); Bryson e Bromiley (1993); Berry e Wechsler (1995); Naschold e Daley (1999); Hutchinson (2001); Poister e Streib (2005); Andrew, Boyne, Law e Walker (2008); Lane e Wallis (2009); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010); Hendrick (2010); Boyne e Walker (2010)
Identificação de oportunidades e ameaças	Kaufman e Jacobs (1987); Karagozoglu e Seglund (1989); Streib e Poister (1990); Gabris (1992); Kemp, Funk e Eadie (1993); Goldsmith (1997); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998); Hendrick (2003); Wheeland (1993); Poister (2005); Poister (2010 - continuamente com o monitoramento de tendências e forças externas); Bryson (2010)
	Bryson (1981); Rider (1983); Denhardt (1985); Bloom (1986);

Dinâmico/complexo/ turbulento/mudanças rápidas/descontínuas	Montanari e Bracker (1986); Nutt e Backoff (1987); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Streib e Poister (1990); Miesing e Andersen (1991); Gabris (1992); Kemp, Funk e Eadie (1993); Wheeland (1993); Berry (1994); Roberts e Wargo (1994 - tamanho da organização influencia no tempo hábil de resposta); Blair (2004); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); Perrot (1996); McHugh (1997); Worrall, Collinge e Bill (1998); Hendrick (2003); Poister, Pitts, Edwards (2010)
Resposta a estímulos externos	Streib e Poister (1990); Stevens (1984); Poister e Streib (1999); Boyne (2001); Andrews, Boyne, Law e Walker (2008)
Influência da mídia	Ring e Perry (1985)
Influência das partes interessadas externas	Ring e Perry (1985); Wechsler e Backoff (1986); Wechsler, Barton e Backoff (1986); Bryson (1988); Bryson e Bromiley (1993); Berry e Wechsler (1995); Poister e Streib (1999); Poister (2010 - comunicar a estratégia às partes interessadas externas e solicitar suas assistências no avanço da estratégia)
Comportamento competitivo dos entes/órgãos	Kaufman e Jacobs (1987); Backoff, Wechsler e Crew (1993)
Fontes de recursos	Bryson e Roering (1988); Miesing e Andersen (1991); Kemp, Funk e Eadie (1993); Bryson e Bromiley (1993); Wheeland (1993); Berry (1994); Berry e Wechsler (1995); Worrall, Collinge e Bill (1998)
Busca por maiores demanda e satisfação com os serviços públicos	Berry e Wechsler (1995); Goldsmith (1997)
Melhorar a governança	Hendrick (2010)
Adaptações	Cohen (2010)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 6 - Componentes do ambiente interno

Características	Autores
Capacidade/ competência organizacional e de gestão	Wechsler e Backoff (1986); Behn (1988); Karagozoglu e Seglund (1989); Bruton e Hildreth (1993); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Berry e Wechsler (1995); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); McHugh (1997); Poister e Streib (1999 - integração de todos os processos de gestão); Hutchinson (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Hendrick (2003); Poister (2005); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Drumaux e Goethals (2007); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009); Plant (2009); Boyne e Walker (2010)

Capacidade de governo	Hendrick (2010)
Cultura organizacional	Bunning (1992); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Hutchinson (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Hendrick (2003)
Capacidade financeira	Eadie (1983); Eadie e Steinbacher (1985); Wechsler e Backoff (1986); Bryson (1988); Berry (1994); Vinzant, D. e Vinzant, J., (1996); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); Poister e Streib (1999); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004)
Capacidade operacional	Eadie (1983); Bruton e Hildreth (1993); McHugh (1997)
Capacidade de pessoal (motivação, competências, liderança)	Eadie (1983); Ring e Perry (1985); Eadie e Steinbacher (1985); Wechsler e Backoff (1986); Montanari e Bracker (1986); Bryson (1988); Behn (1988); Bunning (1992); Vinzant, J. e Vinzant, D., (1996); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); McHugh (1997); Naschold e Daley (1999); Poister e Streib (1999); Hendrick (2003); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004); Drumaux e Goethals (2007); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Bovaird (2008); Lane e Wallis (2009); Plant (2009)
Capacidades tecnológicas	Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); Goldsmith (1997); Naschold e Daley (1999); Hendrick (2003)
Exercer negociação/influência, não controle/autoridade	Rider (1983); Ring e Perry (1985); Drumaux e Goethals (2007)
Coordenação de processos internos	Stevens (1984)
Fontes de financiamento	Wechsler e Backoff (1986); Bryson (1988); Miesing e Andersen (1991)
Influência/envolvimento dos atores internos	Wechsler, Barton e Backoff (1986); Lane e Wallis (2009)
Linguagem/Comunicação	Bryson e Bromiley (1993); Wheeland (1993); Poister (2005); Plant (2009); Poister (2010)
Avaliar forças e fraquezas	Kaufman e Jacobs (1987); Streib e Poister (1990); Gabris (1992); Wheeland (1993); Berry e Wechsler (1995); Goldsmith (1997); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998); Blair (2004); Poister e Streib (2005); Poister (2005); Bryson (2010)
Coordenação interna	Roberts e Wargo (1994 - proporcional ao tamanho da organização)
Aprendizado contínuo/pensamento estratégico	Andrews, Boyne, Law e Walker (2008); Bryson (2010); Cohen (2010 - pensamento estratégico em todos os níveis da organização, tornando-se uma parte essencial das responsabilidades diárias de todos os funcionários); Stone (2010); Bryson, Berry e Yang (2010)

Criação sustentada de valor público	Bryson (2010)
Ambiente político interno	Hutchinson (2001)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 7 - Elaboração ou não de documento formal (plano)

Características	Autores
Existência de documento formal	
Enxuto, flexível, dinâmico, responsivo, capacidade de resposta	Rider (1983); Eadie (1983 - cuidado com a gestão de papel); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Behn (1988 - tatear, de acordo com a experiência prática); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996); Hutchinson (2001)
Estratégico	Perrot (1996); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004); Poister (2005); Poister (2010)
Orientado à ação	Streib e Poister (1990); Goldsmith (1997); Poister e Streib (1999)
Amplamente divulgado	Poister e Streib (1999); Hutchinson (2001)
Atualização periódica	Poister e Streib (1999); Wheeland (1993); Poister (2005)
Contendo as intenções iniciais	Drumaux e Goethals (2007)
Comunicar significados negociados socialmente, legitimar modos de pensar e agir e deslegitimar outros, produzir consentimento, desencadear resistência e ter todos os tipos de efeitos políticos e ideológicos	Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Autores que apenas citaram que são favoráveis à existência do plano	Berry (1994); Berry e Wechsler (1995); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998); Naschold e Daley (1999); Boyne (2001); Boyne e Gould-Williams (2003); Plant (2009); Jennings Jr. (2010 - dependendo da orientação do governo eleito)
Inexistência de documento formal	
Administrar com senso de prioridades estratégicas é mais importante que plano	Bunning (1992)
Valor está no processo, não no plano	Bryson e Bromiley (1993)

Promover pensamento, ação e aprendizado estratégicos	Bryson, Crosby e Bryson (2009)
--	--------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 8 - Tipos de mudanças

Características	Autores
Mudança substancial	Eadie (1983 - que envolvem toda organização x mudanças específicas/restritas a setores/áreas); Stevens (1984); Eadie e Steinbacher (1985 - equilibrando-se resultados esperados, capacidade e custo); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Behn (1988 - proclamadas audaciosamente); Karagozoglu e Seglund (1989); Miesing e Andersen (1991); Bunning (1992); Bruton e Hildreth (1993); Bryson e Bromiley (1993); Kemp, Funk e Eadie (1993); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996 - com a implementação da gestão estratégica); Perrot (1996 - <i>issues</i> estratégicas); McHugh (1997 - integração entre estratégia, processo e conteúdo); Naschold e Daley (1999); Boyne (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Poister (2005 - deliberadas/propositais/intencionais); Andrews, Boyne e Walker (2006); Andrew, Boyne, Law e Walker (2008 - organizações que buscam inovação e mudança, prospectoras, têm maior probabilidade de obter melhores resultados); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009 - estratégias de prospecção e defesa com mais alto desempenho); Bryson, Crosby e Bryson (2009 - situações específicas); Andrews, Boyne, Law, Walker (2009b - estratégias de prospecção e defesa com mais alto desempenho); Plant (2009 - estrutura pós-burocrática orientada a mudanças e resultados); Cohen (2010)
Mudança Incremental	Rider (1983 - e adaptativas, dado o ambiente político); Ring e Perry (1985 - em detrimento do rigidamente planejado); Jørgensen e Mintzberg (1987 - incrementalismo lógico do Quinn, menos que formalmente racional e mais que meramente incremental convencional/desarticulado do Lindblom); Backoff, Wechsler e Crew (1993 - erros com punições desencorajam proatividade); Roberts e Wargo (1994); Hutchinson (2001 - processo de aprendizado contínuo e iterativo); Drumaux e Goethals (2007 - gestão estratégica tende a ser mais emergente do que intencional); Poister (2010 - abordagem proposital e incremental da formulação da estratégia, conforme descrito por Quinn)
Mudança ou manutenção do <i>status quo</i> , de acordo com a realidade organizacional	Denhardt (1985); Wechsler, Barton e Backoff (1986); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996 - <i>continuum</i> entre mudanças modestas a grandes mudanças); Hendrick (2003 - <i>continuum</i> entre planejamento incremental, mais simples, menos racional e baseado mais em tentativa e erro, mais partes interessadas e negociação, e planejamento sinótico, mais abrangente, formal e sofisticado)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 9 - Implementação

Características	Autores
-----------------	---------

Integrar planejamento e orçamento	Rider (1983); Denhardt (1985); Bloom (1986); Nutt e Backoff (1987); Streib e Poister (1990); Bunning (1992); Gabris (1992); Berry e Wechsler (1995); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Worrall, Collinge e Bill (1998); Poister e Streib (1999); Boyne (2001); Poister e Van Slyke (2002); Poister (2005); Plant (2009); Poister (2010); Bryson, Berry e Yang (2010)
Seletividade, tratando-se dos principais desafios/prioridades	Stevens (1984); Eadie e Steinbacher (1985); Wechsler, Barton e Backoff (1986 - ampla/restrita a depender do ambiente); Bryson e Roering (1987); Nutt e Backoff (1987); Bryson e Roering (1988); Bryson (1988); Bunning (1992); Gabris (1992); Wheeland (1993); Roberts e Wargo (1994); Berry (1994); Worrall, Collinge e Bill (1998); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Boyne e Gould-Williams (2003); Poister, Pitts, Edwards (2010)
Coalizões de apoiadores/legitimação das políticas/construção de consenso/gestão de atores/coordenação	Bryson (1981); Ring e Perry (1985); Bloom (1986); Nutt e Backoff (1987); Karagozoglu e Seglund (1989); Backoff, Wechsler e Crew (1993 - negociação político-administrativa); Goldsmith (1997); Naschold e Daley (1999); Poister e Streib (1999); Hutchinson (2001); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Bryson, Crosby e Bryson (2009 - estratégias viáveis); Poister (2010 - promover internamente a visão e o plano estratégico para mobilizar o comprometimento em toda a organização); Vaara, Sorsa e Pälli (2010 - consenso forçado, necessidade de alcançar algum grau de unanimidade ou alinhamento para o plano estratégico)
Monitoramento contínuo	Rider (1983); Eadie e Steinbacher (1985); Berry e Wechsler (1995); Goldsmith (1997 - medição de desempenho); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004); Poister (2005); Plant (2009); Poister (2010)
Orientado à ação	Rider (1983 - integração do plano ao processo de decisão); Denhardt (1985); Wechsler, Barton e Backoff (1986); Nutt e Backoff (1987); Kaufman e Jacobs (1987); Behn (1988 - avanços decorrentes da experiência prática); Wiseman (1993 - tomada de decisão proativa); Naschold e Daley (1999); Poister e Streib (1999); Poister e Van Slyke (2002); Blair (2004); Poister e Streib (2005); Bryson (2010); Stone (2010); Poister, Pitts, Edwards (2010)
Planos de ação/táticos e operacionais	Denhardt (1985); Bryson (1988); Karagozoglu e Seglund (1989); Bunning (1992); Gabris (1992); Roberts e Wargo (1994); Poister e Streib (1999); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Boyne e Gould-Williams (2003); Poister (2005); Plant (2009); Poister (2010)
Decisões políticas, e não decisões ótimas	Bloom (1986); Jørgensen e Mintzberg (1987 - dicotomias: formulação e implementação, política e administração, e políticos e servidores públicos)
Revisões periódicas	Gabris (1992); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998)
Liderança	Bruton e Hildreth (1993 - de uma pequena equipe comprometida); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996 - transformacional)
Alinhamento da estratégia e da capacidade organizacional com as condições do ambiente	Perrot (1996); Poister e Streib (1999); Hendrick (2003); Drumaux e Goethals (2007 - flexibilidade e adaptabilidade); Andrew, Boyne, Law e Walker (2008 - organizações que buscam inovação e mudança, prospectoras, na prestação de serviços possuem maior probabilidade de melhores resultados); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009); Andrews, Boyne, Law, Walker (2009a)

Atribuir responsabilidades pela implementação (e resultados) a gerentes individuais ou unidades operacionais	Poister e Streib (1999); Poister (2010)
Abordagem de gestão de projetos	(Poister (2010)
Criar equipes de ação para aprimorar e supervisionar a implementação	Poister (2010)
Avaliação de desempenho	Poister (2010)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 10 - Envolvimento e apoio dos atores

Características	Autores
Administração/ alta gerência	Rider (1983); Stevens (1984); Eadie e Steinbacher (1985 - envolvimento intenso, contínuo e coletivo); Nutt e Backoff (1987); Bryson e Roering (1988 - patrocinador poderoso); Bryson (1988); Behn (1988); Karagozoglu e Seglund (1989); Backoff, Wechsler e Crew (1993); Kemp, Funk e Eadie (1993); Berry (1994); Roberts e Wargo (1994); Vinzant, J. e Vinzant, D. (1996); Vinzant, D. e Vinzant, J. (1996 - mas, depende fortemente de processos participativos); Perrot (1996); McHugh (1997); Naschold e Daley (1999); Poister e Streib (1999); Hutchinson (2001); Drumaux e Goethals (2007 - exercer influência, não autoridade); Bryson, Crosby e Bryson (2009); Lane e Wallis (2009); Plant (2009); Hendrick (2010 - líderes do governo, para iniciar e conduzir o processo)
Liderança e equipe selecionada e comprometida	Bruton e Hildreth (1993); Nutt e Backoff (1993); Wheeland (1993); McHugh (1997); Boyne (2001); Boyne e Gould-Williams (2003); Andrews, Boyne e Walker (2006); Poister (2010 - equipes de ação para aprimorar e supervisionar a implementação de estratégias); Jennings Jr. (2010); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. (2010 - comportamento de rede dos gestores públicos, que interagem entre si e com outros atores); Cohen (2010 - burocracia com práticas do século XXI)
Coesão interna à organização/	Eadie (1983); Rider (1983); Ring e Perry (1985); Denhardt (1985 - envolver muitos em vários níveis); Nutt e Backoff (1987); Kaufman e Jacobs (1987 - participação ampla e diversificada, promovendo responsividade, realismo, viabilidade); Bryson (1988); Miesing e Andersen (1991 - gestores-chave em todos os níveis); Gabris (1992 - cooperação entre formuladores e implementadores); Berry e Wechsler (1995 - participativo em todos os níveis)

alinhamento	da organização); McHugh (1997 - compromisso contínuo e qualificação dos funcionários); Poister e Streib (1999 - apoio de equipes de várias áreas, reunir e sintetizar informações, analisar opções, formular planos e avaliar estratégias); Donald, Lyons e Tribbey (2001); Boyne, Gould-Williams, Law e Walker (2004 - trabalho conjunto entre políticos e burocratas; Poister (2005 - comprometimento do maior número de funcionários); Bovaird (2008 - co-criação entre agentes, que se adaptam às mudanças e influenciam o comportamento de outros agentes); Andrew, Boyne, Law e Walker (2008 - processo colaborativo); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009 - satisfazer objetivos conflitantes e concorrentes por meio de descentralização e participação); Bryson, Crosby e Bryson (2009 - coalizão grande e forte o suficiente); Poister (2010); Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Sociedade	Rider (1983); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998 - processo de baixo para cima); Jennings Jr. (2010); Vaara, Sorsa e Pälli (2010)
Partes interessadas	Rider (1983); Denhardt (1985); Bloom (1986 - eliminando os detratores); Wechsler e Backoff (1986 - internos e externos à organização); Jørgensen e Mintzberg (1987); Bryson e Roering (1987 - coalizão dominante disposta a seguir com o processo de planejamento); Bryson (1988); Bryson e Roering (1988 - envolvimento de atores-chave); Streib e Poister (1990); Miesing e Andersen (1991); Wheeland (1993); Berry (1994); Berry e Wechsler (1995); Perrot (1996); Goldsmith (1997); Naschold e Daley (1999 - processo competitivo entre grupos de interesse e de poder, objetivos coexistindo em tensão/contradição); Hutchinson (2001); Franklin (2001); Poister e Van Slyke (2002); Hendrick (2003 - <i>continuum</i> entre integrativo e excludente relativo à participação das partes interessadas); Blair (2004); Poister (2005); Poister e Streib (2005); Bryson, Ackermann e Eden (2007); Drumaux e Goethals (2007); Plant (2009); Poister (2010 - criar credibilidade e apoio por parte de órgãos de governo, agências de supervisão e outros grupos constituintes importantes); Bryson (2010 - toda gama de funções e partes interessadas, abordagens mais inclusivas); Meier, O'Toole, Boyne, Walker e Andrews (2010 - poderosos grupos de partes interessadas externas); Bryson, Berry e Yang (2010)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 11 - Críticas ou contrapontos às abordagens de planejamento

Características	Autores
Planejamento racional tradicional (abrangente e de longo prazo)/ tomador de decisão racional	Rider (1983); Stevens (1984); Eadie e Steinbacher (1985 - estático, introspectivo e segmentado); Denhardt (1985); Bloom (1986); Jørgensen e Mintzberg (1987 - modelos altamente racionais); Kaufman e Jacobs (1987); Roberts e Wargo (1994 - requisitos rigorosos do planejamento abrangente são muito caros, pois operam em nível ótimo); Berry e Wechsler (1995 - não interligados ao ciclo orçamentário); Perrot (1996); Kissler, Fore, Jacobson e Kittredge (1998); Kemp, Funk e Eadie (1993 - presente projetado no futuro); Poister e Streib (1999); Drumaux e Goethals (2007); Bovaird (2008 - abordagens mecanicistas, deterministas, muito elaboradas); Bryson, Crosby e Bryson (2009 - desconsidera o contexto, rígido,

	demandas irrealista); Lane e Wallis (2009); Bryson (2010 - planejamento estratégico não é qualquer tipo de processo tecnocrático, mecanicista e estritamente linear)
Aplicação de modelos do setor privado sem adaptação ao setor público	Ring e Perry (1985); Bloom (1986); Bryson e Roering (1987); Kaufman e Jacobs (1987 - características do planejamento estratégico corporativo como novidades); Karagozoglu e Seglund (1989); Gabris (1992); Williams e Lewis (2008)
Incrementalismo	Eadie (1983); Stevens (1984); Eadie e Steinbacher (1985); Miesing e Andersen (1991); Boyne e Gould-Williams (2003)
Planejamento operacional	Eadie (1983); Bloom (1986); Karagozoglu e Seglund (1989)
Planejamento baseado em extrapolações das experiências passadas e presentes	Rider (1983)
Modelos prescritivos/normativos, a melhor maneira de fazer	Hutchinson (2001); Drumaux e Goethals (2007); Lane e Wallis (2009)
Decisões intuitivas com base em dados incompletos ou imprecisos	Boyne (2001); Boyne e Gould-Williams (2003 - saltos no escuro)
Estratégias de reação ao ambiente - adapta continuamente suas características a qualquer sinal externo que seja mais poderoso em determinado momento	Andrew, Boyne, Law e Walker (2008); Andrew, Boyne, Law e Walker (2009)
Política geralmente substitui a análise e o planejamento sistemáticos	Jennings Jr. (2010)
Planejamento estratégico	Behn (1988 - sabemos aonde estamos indo e temos noção clara de como vamos chegar lá); Cohen (2010 - planejamento pode ter funcionado no século XX, mas a estratégia é que é necessária no século XXI, pois análise linear e arranjo sistemático de elementos não resolverão os problemas; em vez disso, os problemas podem ser resolvidos por meio de pensamento criativo, intuitivo e lateral, ou seja, a estratégia)

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3 Planejamento e gestão estratégicos públicos na literatura internacional recente (2011 a 2020)

Com a revisão da literatura, verificou-se que as pesquisas concentram-se nos Estados Unidos e na Europa, particularmente na Bélgica; no poder executivo, com

poucos estudos considerando outros poderes, como o poder legislativo (MEYFROODT, DESMIDT e GOEMINNE, 2019; DESMIDT, MEYFROODT e GEORGE, 2019; GEORGE, DESMIDT, NIELSEN e BAEKGAARD, 2017); nas organizações públicas do ente, seja ele nacional, regional ou local; e em organizações públicas no nível local.

Os estudos que abordaram o próprio ente dizem respeito apenas ao ente local (WEISS, 2020; MEYFROODT, DESMIDT e GOEMINNE, 2019; DESMIDT, MEYFROODT e GEORGE, 2019; JOHNSEN, 2019; MITCHELL, LARSON, COLANTONIO e NGUYEN, 2018; MITCHELL, 2018a; MITCHELL, 2018b; GEORGE, DESMIDT, COOLS e PRINZIE, 2018; JOHNSEN, 2018; GEORGE, 2017; DESLATTE e SWANN, 2017; WEISS, 2017; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016; JOHNSEN, 2016; JIMENEZ, 2013).

De acordo com Bryson (2018, p. 11-12) - um das principais, se não a principal, obras sobre o assunto -, a experiência relatada por estudos da área demonstrou que o planejamento estratégico pode ser utilizado com sucesso para ajudar órgãos públicos, departamentos ou principais divisões organizacionais; governos de propósito geral, como cidades, condados, estados ou governos tribais; organizações sem fins lucrativos que fornecem basicamente serviços públicos; redes interorganizacionais com objetivos específicos (como parcerias, colaborações e alianças) nos setores público e sem fins lucrativos projetadas para cumprir funções específicas, tais como transportes, saúde, educação ou serviços de emergência - que unem as fronteiras organizacionais e governamentais; comunidades inteiras, áreas urbanas ou metropolitanas, regiões ou estados.

Quadro 12 - País do ente/organização estudado

País	Autores
Bélgica	Desmidt e Meyfrootd (2020); Meyfrootd e Desmidt (2020); Meyfrootd, Desmidt e Goeminne (2019); Desmidt, Meyfrootd e George (2019); George, Desmidt, Cools e Prinzie (2018); George e Desmidt (2018); George (2017); George, Desmidt, Nielsen e Baekgaard (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016)
Noruega	Johnsen (2019); Johnsen (2018); Johnsen (2016); Johnsen (2015); Brendehaug (2013); Hansen (2011)
Alemanha	Weiss (2020); Weiss (2017); Koontz e Newig (2014);

Estados Unidos	George, Walker e Monster (2019) - e outros países não citados; Tama (2018); Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Mitchell (2018a); Mitchell (2018b); Lee, McGuire e Kim (2018); Pasha, Poister e Edwards (2018); Tama (2017); Cheon e An (2017); Deslatte e Swann (2017); Deslatte, Swann, Feiock (2017); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Tama (2015); Koontz e Newig (2014); Jimenez (2013); Jung e Lee (2013); Poister, Edwards, Pasha e Edwards (2013); Walker (2013); Ely e Jacob (2012); Ugboro, Obeng e Spann (2011); Kelman e Myers (2011); Pina, Torres e Yetano (2011)
Suécia	Höglund, Caicedo, Mårtensson e Svärdsten (2018); Pina, Torres e Yetano (2011)
Itália	Cepiku, Giordano e Savignon (2018); Longo e Rotolo (2016)
Canadá	Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016)
Turquia	Andrews, Beynon, Genc (2017)
Reino Unido	Hansen e Ferlie (2016); Hodgkinson e Hughes (2014); Hodgkinson (2013); Walker (2013); Andrews, Boyne e Walker (2012); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole e Walker (2012)
Dinamarca	Hansen e Ferlie (2016)
Emirados Árabes Unidos	Elbanna e Fadol (2016); Elbanna (2013)
França	Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Walker (2013)
China	Walker (2013)
País de Gales	Andrews, Boyne, Law e Walker (2011)
Espanha	Pina, Torres e Yetano (2011)
Austrália	Pina, Torres e Yetano (2011)
Não se aplica	Desmidt e Meyfrootd (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Mazouz e Rousseau (2016); Genç e Sengül (2015); Vining (2011)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 13 - Nível de análise

Nível de análise	Autores
Governo local	Desmidt e Meyfrootd (2020); Meyfrootd e Desmidt (2020); Weiss (2020); Johnsen (2019); Meyfrootd, Desmidt e Goeminne (2019); Desmidt, Meyfrootd e George (2019); Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Mitchell (2018a); Mitchell (2018b); Lee, McGuire e Kim (2018); George, Desmidt, Cools e Prinzie (2018); Cepiku, Giordano e Savignon (2018); Pasha, Poister e

	Edwards (2018); Johnsen (2018); George (2017); Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Deslatte e Swann (2017); Weiss (2017); Deslatte, Swann, Feiock (2017); George, Desmidt, Nielsen e Baekgaard (2017); Andrews, Beynon, Genc (2017); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Favoreu, Carassus e Maurel (2016); George, Desmidt e De Moyer (2016); Johnsen (2016); Longo e Rotolo (2016); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Johnsen (2015); Poister, Edwards, Pasha e Edwards (2013); Jimenez (2013); Hodgkinson (2013); Elbanna (2013); Andrews, Boyne e Walker (2012); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole e Walker (2012); Andrews, Boyne, Law e Walker (2011); Pina, Torres e Yetano (2011)
Governo federal/nacional	Tama (2018); Tama (2017); Höglund, Caicedo, Mårtensson e Svärdesten (2018); Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Elbanna e Fadol (2016); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Tama (2015); Johnsen (2015); Brendehaug (2013); Jung e Lee (2013); Elbanna (2013); Kelman e Myers (2011)
Governo estadual/regional/provincial	George e Desmidt (2018); Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Cheon e An (2017); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Ely e Jacob (2012)
Não se aplica	George, Walker e Monster (2019); Desmidt e Meyfrootd (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Hansen e Ferlie (2016); Mazouz e Rousseau (2016); Genç e Sengül (2015); Hodgkinson e Hughes (2014); Ugboro, Obeng e Spann (2011); Hansen (2011); Vining (2011)

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que possa não ser um quadro exaustivo e definitivo, foram listadas as dimensões do planejamento e gestão estratégicos públicos presentes na literatura desse período.

Quadro 14 - Dimensões do planejamento e gestão estratégicos

Dimensão	Autores
Desempenho organizacional	Desmidt e Meyfrootd (2020); Meyfrootd e Desmidt (2020); Weiss (2020); Desmidt, Meyfrootd e George (2019); George, Walker e Monster (2019); Desmidt e Meyfrootd (2018); Johnsen (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Cheon e An (2017); George (2017); Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Weiss (2017); George, Desmidt, Nielsen e Baekgaard (2017); Andrews, Beynon, Genc (2017); Elbanna e Fadol (2016); Mazouz e Rousseau (2016); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Genç e Sengül (2015); Jung e Lee (2013); Poister, Edwards, Pasha e Edwards (2013); Walker (2013); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole e Walker (2012); Kelman e Myers (2011)
Controle comportamental	Desmidt e Meyfrootd (2020)
Pressão social/legitimidade	Desmidt e Meyfrootd (2020); Pina, Torres e Yetano (2011)

Exigência legal	Desmidt e Meyfrootd (2020); George, Desmidt, Cools e Prinzie (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Weiss (2017); Elbanna e Fadol (2016); George, Desmidt, De Moyer (2016)
Recursos voltados à implementação	Meyfrootd e Desmidt (2020); Desmidt, Meyfrootd e George (2019); George, Walker e Monster (2019); Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Mitchell (2018b); Lee, McGuire e Kim (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Weiss (2017); Andrews, Beynon e Genc (2017); Elbanna e Fadol (2016); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Elbanna (2013); Pina, Torres e Yetano (2011)
Estilos de implementação racional e incremental	Andrews, Beynon, Genc (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016); Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Poister, Edwards, Pasha e Edwards (2013); Walker (2013); Andrews, Boyne, Law e Walker (2011)
Pensamento estratégico	Johnsen (2019); Mazouz e Rousseau (2016); Longo e Rotolo (2016)
Integração a outros processos de gestão	Johnsen (2019); Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Johnsen (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); George (2017); Jimenez (2013); Pina, Torres e Yetano (2011)
Consenso estratégico (político-ideológico) sobre as prioridades: - qualidade percebida do plano estratégico atenua idiosincrasias; - homogeneidade das estruturas cognitivas baseadas em características políticas em detrimento das demográficas (idade, gênero, nível escolar, bens).	Mitchell (2018b); Weiss (2017) Meyfrootd, Desmidt e Goeminne (2019) Desmidt, Meyfrootd e George (2019); Desmidt e Meyfrootd (2018)
Governabilidade mais fortalecida	Weiss (2020)
Crenças, atitudes, cognições de atores relevantes; construção de confiança	Weiss (2019); Desmidt e Meyfrootd (2018); George, Desmidt, Cools e Prinzie (2018); George (2017); Weiss (2017)
Participação das partes interessadas	George, Walker e Monster (2019); Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Mitchell (2018b); Höglund, Caicedo, Mårtensson e Svårdsten (2018); Lee, McGuire e Kim (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Johnsen (2018); George (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016); Johnsen (2016); Elbanna e Fadol (2016); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Mazouz e Rousseau (2016); Longo e Rotolo (2016); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Tama (2015); Brendehaug (2013); Ely e Jacob (2012); Ugboro, Obeng e Spann (2011); Pina, Torres e Yetano (2011)

Conflito com decisões politizadas	Weiss (2020); Elbanna e Fadol (2016); Kelman e Myers (2011)
Transparência; controle; responsabilização; redução de gastos	George, Walker e Monster (2019); Tama (2017); Elbanna, Andrews e Pollanen (2016); Andrews, Boyne e Walker (2012)
Formalidade (análises internas e externas, formulação de metas, estratégias e planos)	Desmidt, Meyfrootd e George (2019); George, Walker e Monster (2019); Lee, McGuire e Kim (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); George, Desmidt e De Moyer (2016); Elbanna e Fadol (2016); Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Jung e Lee (2013); Poister, Edwards, Pasha e Edwards (2013)
Análise de opções e alternativas possíveis antes de tomar uma decisão informada	George, Walker e Monster (2019)
Colaboração de outras agências/órgãos/governos/ pessoas	Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Tama (2018); Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Koontz e Newig (2014)
Obter investimentos de capital	Tama (2018); Tama (2017)
Aumentar influência política	Tama (2018); Tama (2017)
Maior discricioniedade aos funcionários	Tama (2018); Tama (2017)
Envolvimento da alta gerência	Mitchell, Larson, Colantonio e Nguyen (2018); Mitchell (2018b); Deslatte, Swann, Feiock (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016); Tama (2015); Jung e Lee (2013); Brendehaug (2013); Elbanna (2013); Ugboro, Obeng e Spann (2011); Kelman e Myers (2011)
Lidar com ameaças; comportamento proativo; gestão de crises	Mitchell (2018b); Höglund, Caicedo, Mårtensson e Svårdsten (2018); Cepiku, Giordano e Savignon (2018); Jimenez (2013)
Foco no futuro (x lógica curtoprazista governamental)	Höglund, Caicedo, Mårtensson e Svårdsten (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Deslatte, Swann, Feiock (2017); Mazouz e Rousseau (2016); Kelman e Myers (2011)
Qualidade da tomada de decisão política	George e Desmidt (2018); George (2017); George, Desmidt, Nielsen e Baekgaard (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016)
Contingência; fatores contextuais organizacionais	George e Desmidt (2018); Bryson, Edwards e Van Slyke (2018); Mitchell (2018a); Deslatte e Swann (2017); Mazouz e Rousseau (2016); Genç e Sengül (2015); Hodgkinson (2013); Walker (2013); Ugboro, Obeng e Spann (2011); Andrews, Boyne, Law e Walker (2011)
Enfoque sistêmico	Bryson, Edwards e Van Slyke (2018)

Alinhamento de gestão interna (formulação da estratégia) e ambiente (postura estratégica)	Pasha, Poister e Edwards (2018); Cheon e An (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016); Johnsen (2016); Favero, Meier e O'Toole Jr. (2016); Genç e Sengül (2015); Hodgkinson e Hughes (2014); Walker (2013); Andrews, Boyne e Walker (2012); Andrews, Boyne, Meier, O'Toole e Walker (2012); Hansen (2011); Andrews, Boyne, Law e Walker (2011)
Comunicação	Pollanen, Abdel-Maksoud, Elbanna e Mahama (2017); Ugboro, Obeng e Spann (2011)
Metas não mensuráveis - reduz-se o risco de responsabilização por não cumpri-las e é uma maneira de implementar a gestão estratégica em um ambiente politizado com grande número de atores	Weiss (2017)
Prioridades/questões importantes; objetivos estratégicos	Weiss (2017); George, Desmidt, Nielsen e Baekgaard (2017); George, Desmidt e De Moyer (2016); Johnsen (2016)
Uso de teorias/ferramentas comuns no setor privado	Hansen e Ferlie (2016); Johnsen (2015); Hodgkinson e Hughes (2014); Hodgkinson (2013); Vining (2011); Pina, Torres e Yetano (2011)
Estratégia construída por processos planejados e emergentes	Favoreu, Carassus e Maurel (2016); Longo e Rotolo (2016)
Alinhamento interno	Andrews, Boyne, Meier, O'Toole e Walker (2012)

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4 Planejamento público no Brasil: breves considerações sobre o conceito e o histórico

Não há definição única sobre planejamento, que se configura como conceito polissêmico. Assim, no que diz respeito ao conceito de planejamento, não há um entendimento único e um entendimento único que perpassa os anos ao longo de sua história. Desse modo, tal conceito está passível de variações ao longo do tempo e de acordo com os autores que o utilizam, ainda que possa haver características que sejam comuns, e, para além disso, finalidades comuns para a prática dessa função, tais como a promoção do crescimento e do desenvolvimento.

Ademais, a literatura costuma trazer as terminologias planejamento público, planejamento governamental, planejamento do (ou no) setor público, planejamento

estatal, entre outros, que convivem e são utilizadas sem distinção para referir-se ao planejamento concebido na gestão pública.

Frente a essa primeira lacuna, optou-se pelo termo planejamento público por entendê-lo mais abrangente; sob a organização, coordenação e mediação do Estado, mas, numa perspectiva multicêntrica, contemplando em seu ciclo diversos atores públicos, privados e da sociedade civil, sendo mais aberto à participação; referir-se às políticas de governo e às políticas de estado; e, portanto, uma situação mais desejável. Já o termo planejamento governamental, por exemplo, compreendeu-se mais vinculado à ideia estadocêntrica e com enfoque nas políticas de governo, portanto, mais restrito. Assim, pensando-se em um *continuum*, em um extremo, poderia estar alocada a ausência de planejamento e, no outro extremo, o planejamento público, com as diversas outras possibilidades, denominações e seus significados nesse espaço.

Como produto do planejamento, há o plano. Ainda que, por vezes, sejam confundidos ou tratados como sinônimos, o plano nasce como decorrência do planejamento, materializando-o. Nesse sentido, embora o tema deste tópico seja planejamento, o que é possível acessar e analisar são os planos, configurando-se o planejamento como o processo no qual se chega ao plano.

Além disso, e como decorrência do dissenso quanto à abrangência do termo planejamento, existem também divergências relacionadas à origem da concepção do primeiro plano no Brasil. Dada essa segunda lacuna, optou-se por escolher como marco a referência mais antiga a um plano existente na literatura nacional acessada.

Por diversas questões, é comum afirmar que os governos brasileiros não realizam planejamento e, como consequência, não existam planos. No entanto, é possível afirmar que existe um importante histórico a ser considerado, ainda sem entrar no mérito qualitativo ou de sucesso.

Para organizar e compreender temporalmente o histórico do planejamento público brasileiro, conceberam-se e propuseram-se as seguintes quatro grandes fases: (I) ?-1929; (II) 1930-1970; (III) 1980-1990; e (IV) 1988 – atual.

(I) ?-1929. Primórdios. Marco 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. Este período foi marcado pelas primeiras elaborações de planos, de abrangência predominantemente unissetorial.

(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 sucessiva de planos pelo governo federal. 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). Aqui, predominou-se a lógica econômica, ou seja, o planejamento era visto como sinônimo de planificação econômica;

(III) 1980-1990. Interregno (declínio ou crise). Marco inicial: estagflação. Marco final: estabilização político-econômica na segunda metade da década de 1990. Período caracterizado pela busca da estabilização econômica por meio dos planos econômicos (planejamento de curtíssimo prazo), influenciando diretamente o período seguinte. Esvaziamento do planejamento público no nível 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 obrigatoriedade da existência do PPA. Assim sendo, tem-se que o plano plurianual:

- (a) Anuncia a retomada do planejamento público brasileiro de médio prazo;
- (b) 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);
- (c) Recebe uma definição do que ele deve abranger, ainda que careça de norma regulamentadora que traga maior precisão quanto a esses elementos;
- (d) Passa a ter periodicidade definida - em um primeiro momento, quinquenal; posteriormente, com a redução do mandato presidencial para quatro anos e a possibilidade de uma reeleição, quadrienal;

- (e) Avança um ano da gestão presidencial responsável pela concepção para a gestão presidencial seguinte visando à continuidade das políticas públicas;
- (f) Torna-se o principal instrumento de planejamento público brasileiro devido aos seguintes aspectos: obrigatoriedade constitucional, função, abrangências temática e territorial e referência para a elaboração de outros planos e programas.

A retomada do planejamento público brasileiro possui alguns marcos, configurando-se como os dois principais a promulgação da Constituição de 1988, com a criação do plano plurianual e a obrigatoriedade da elaboração desse instrumento, e, posteriormente, a estabilização macroeconômica, o que permitiu que o foco fosse deslocado estritamente do curto prazo e das questões econômicas para o médio prazo e a incorporação de outras agendas.

Nesse processo, o governo federal vem exercendo papel crucial, destacando-se pelos seguintes aspectos: tentativas de retomar os planos de desenvolvimento no governo Sarney (1985-1990), tais como o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND) e o Plano de Ação Governamental (PAG); concepção do primeiro e dos seguintes PPAs, de forma ininterrupta, e destacando-se como ponto de inflexão nessa trajetória o PPA 2000-2003; elaboração de diversos planos setoriais, tais como o plano nacional de reforma agrária (artigo 188 da CF-1988), o plano nacional da educação (artigo 214) e o Plano Nacional da Cultura (artigo 215, § 3º) apenas para citar os previstos constitucionalmente; experimentações iniciais contemplando o planejamento a longo prazo, tais como os Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Projeto Brasil 2020 e o Brasil 3 Tempos; acumulação de experiências na concepção sistemática de planos; e com a influência direta exercida sobre os estados e municípios nessa área.

Nesse sentido, cabe lembrar que a Constituição brasileira vigente abrange outros planos além do PPA. Abaixo, encontram-se todos os planos, e menções a eles, presentes na CF-1988:

- 1-) Planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inc. IX);
- 2-) Planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 43, § 1º, inc. II; art. 48, inc. IV, art. 58, inc. VI; art. 159, inc. I, alínea c; art. 166, § 1º, inc. II, § 3º, inc. I, & 4º, § 6º; art. 167, § 1º; art. 174, § 1º);
- 3-) Plano plurianual (art. 48, inc. II; art. 62, inc. I, alínea d; art. 68, § 1º, inc. III; art. 74, inc. I; art. 165, inc. I, § 1º, § 4º, § 7º, § 9º; art. 166; art. 35 ADCT, § 1º, inc. I, § 2º, inc. I);
- 4-) Plano de governo (art. 49, inc. IX; art. 84, inc. XI e XXIII);
- 5-) Plano diretor (art. 182, § 1º, § 2º, § 4º);
- 6-) Plano nacional de reforma agrária (art. 188);
- 7-) Plano nacional de educação (art. 212, § 3º; art. 214; art. 60 ADCT, inc. III, alínea c);
- 8-) Plano nacional de cultura (art. 215, § 3º; art. 216-A, § 1º, §2º, inc. V);
- 9-) Plano nacional de juventude (art. 227, § 8º, inc. II).

Importante destacar o que traz o artigo 174, caput e § 1º, da CF-1988, citado no item 2 acima, que traz o planejamento como função determinante para o setor público e indicativa para o setor privado, tratando tanto da atividade econômica, mais estrito em um primeiro momento, como posteriormente do desenvolvimento nacional equilibrado, já de compreensão mais ampla.

Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Assim, em uma visão sistêmica, o aqui denominado Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento contempla, além do PPA (que é o instrumento central), os planos já previstos normativamente, presentes na Constituição Federal de 1988, nas constituições estaduais, nas leis orgânicas e nas demais normas infraconstitucionais. No ordenamento jurídico brasileiro há a Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina,

entre outros, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal o qual tem por finalidade (artigo 2º):

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;

V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Ainda, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas (artigo 3º). Por fim, integram o Sistema o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; órgãos setoriais; e órgãos específicos, cabendo aos órgãos integrantes desse Sistema e às unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais poderes da República realizarem o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos (artigos 4º e 6º). Mas, como essa Lei, apesar de não ter sido revogada, faz menção a um ministério extinto, questiona-se a sua eficácia.

3.5 Plano Plurianual (PPA)

Desde 1988, o Brasil organiza-se, quanto à forma de Estado, em federação tripartite, sendo composta pelos entes federal, estaduais e municipais. Em linhas gerais, nesse sistema, os entes federativos não são soberanos, mas possuem autonomia entre si (art. 18 da CF-1988). Quanto à autonomia dos estados-membros, a literatura classifica em três as capacidades: de auto-organização; de autogoverno e de

autoadministração, sendo a capacidade de autoadministração a que permite aos entes a concepção de seus respectivos planejamentos e, conseqüentemente, planos.

No Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, o PPA configura-se como o instrumento central de planejamento público, e essa afirmação considera os dispositivos presentes na CF-1988, a sua referência a outros entes federativos, a sua obrigatoriedade, a sua periodicidade quadrienal, a sua abrangência multitemática e a sua amplitude geográfica.

Nesse sentido, de acordo com a Carta Magna, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos e demais normas deverão ser elaborados em consonância com o PPA. Inclusive, emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) somente são aprovadas caso compatíveis com o PPA (art. 166, §§ 3º, 4º, CF-1988). Veda-se também o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro¹ e não tenha sido previamente incluído no PPA, ou que não haja lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, § 1º, CF-1988).

Dito isso, o plano plurianual tem a sua gênese no ordenamento jurídico brasileiro na vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, localizado no Título VI - Da Tributação e Orçamento, no Capítulo II - Das Finanças Públicas, na Seção II - Dos Orçamentos, sendo mencionado principalmente nos artigos 165 a 169 da CF-1988. A partir do princípio da simetria, estados, em suas constituições estaduais, e municípios, em suas leis orgânicas, também o previram.

A principal referência, dos pontos de vistas conceitual e metodológico, levada em consideração quando da sua elaboração é o PPA do governo federal. Em outras palavras, o modelo adotado pelo governo federal, que traz as inovações nessa área, costuma ser observado também pelos estados e municípios. A Constituição de 1988, que faz menção nominal ao PPA por 15 vezes, traz também uma definição para ele (artigo 165, §1º), qual seja:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma **regionalizada**, as **diretrizes**, **objetivos** e **metas** da

¹ No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, compreendendo o período de 1º de Janeiro a 31 de Dezembro de um determinado ano corrente.

administração pública federal para as **despesas de capital** e **outras delas decorrentes** e para as relativas aos **programas de duração continuada** (grifo nosso).

No quadro abaixo, são trazidos, pormenorizadamente, os termos mobilizados na conceituação do PPA e que foram destacados em negrito.

Quadro 15 - Definição dos termos mobilizados no conceito de Plano Plurianual (PPA)

Termo	Definição
Lei	PPA é uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, e essa espécie de lei exige no Poder Legislativo quorum de maioria absoluta ² para início da sessão legislativa e de maioria simples ³ para aprovação do PL-PPA.
Regionalizada	Regionalização do PPA e seus atributos por macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); por estados; e/ou por municípios.
Diretrizes	Orientações gerais ou rumos trazidos pelo PPA para os próximos quatro anos de gestão.
Objetivos	Propósitos que se deseja realizar ou alcançar.
Metas	Particionamento ou especificação dos objetivos. Medidas de alcance dos objetivos, podendo ser qualitativas e/ou quantitativas, e com prazos determinados.
Administração Pública Federal	Administração pública pode ser compreendida em sentido subjetivo ou objetivo e em sentido amplo ou restrito ⁴ .
Despesas de Capital	Despesas que contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem.
Outras delas Decorrentes	Despesas correntes geradas pelas despesas de capital.
Programas de Duração Continuada	Programas (conjunto de ações organizadoras da atuação governamental) cuja duração ultrapassa um exercício financeiro.

Fonte: elaborado pelo autor

² Maioria absoluta: primeiro número inteiro superior à metade do total dos parlamentares.

³ Maioria simples: primeiro número inteiro superior à metade dos parlamentares presentes no dia da sessão legislativa da aprovação.

⁴ DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016

Contudo, a ausência de uma legislação infraconstitucional que regulamente a matéria, definindo questões essenciais, alarga as possibilidades de compreensão acerca deste instrumento de planejamento público. Assim sendo, alguns dos termos presentes no conceito de PPA podem variar de acordo com a interpretação de cada gestão que o elabora, resultando em diferentes planos em termos de forma, conteúdo e densidade – desde um mero texto sem profundidade para cumprimento da lei até planos macroestratégicos que traduzem a agenda pública. Então, as definições trazidas no quadro acima são sugestivas, justamente por não haver ainda entendimento unívoco sobre os conceitos, algo que a lei complementar poderá solucionar.

Além da expressa definição constitucional (presente no artigo 165, §1º), as principais perspectivas sob as quais se pode visualizar o PPA, trazidas pela Constituição de 1988 ou pela literatura, e que não são excludentes entre si, são: instrumento de planejamento e, conseqüentemente, função ou componente do ciclo de gestão estratégica; plano de metas (art. 74, inciso I, e art. 165, § 1º, da CF-1988); plano de governo (art. 49, inciso IX, e art. 84, inciso XI, CF-1988); e articulador dos demais planos e programas (artigo 165, § 4º, CF-1988).

Como instrumento de política pública de planejamento a médio prazo, o PPA materializa-se comumente por meio da implementação dos programas e, conseqüentemente, das políticas públicas. Ainda, por meio de seu ciclo, para além de plano estratégico, o plano plurianual pode encampar outro(s) ou todos os aspectos componentes da gestão estratégica ou ainda estabelecer-se um paralelo com o ciclo de políticas públicas, composto pelas seguintes fases ou etapas: agenda, formulação, implementação, monitoramento, avaliação, revisão, encerramento - ainda que sobre essas etapas ou fases recaiam esforços e atenções distintos.

Pela visão do plano de metas, mostram-se ser redundantes quaisquer outras iniciativas que busquem a concepção e inserção, nas constituições federal e estaduais e nas leis orgânicas, de um novo instrumento com essa mesma finalidade já abrangida pelo PPA, ainda que tal potencialidade esteja subutilizada. O ponto central nessa discussão é o tipo de linguagem (mais visual, gráfica, didática, acessível) que o plano plurianual poderia apresentar à sociedade.

O plano plurianual não deixa de ser também o plano de governo (ou plano de gestão) que pautará as ações do candidato democraticamente eleito durante os seus quatro anos de mandato, e que utilizou como insumos para essa concepção o plano de governo eleitoral (apresentado e discutido à época das eleições), planos a médio e longo prazo, planos acordados internacionalmente e a participação da sociedade (por meio de audiências públicas e outros instrumentos de participação).

Com relação ao tempo de duração de cada ciclo do plano, a primeira versão do PPA federal apresentou-se com duração de cinco anos (1991-1995), pois os mandatos presidenciais eram de cinco anos. Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997, o mandato do chefe do poder executivo passou a ter duração de quatro anos (art. 82 da CF-1988), permitindo-se uma reeleição (art. 14, § 5º da CF-1988). Com essas mudanças, o PPA passou a ter validade quadrienal.

Quadro 16 - Planos plurianuais federais (1991-2023)

Ciclo do PPA	Denominação do PPA	Governo Federal	Ministério Responsável pelo PPA
1º: 1991-1995	_____ ⁵	Fernando Collor de Melo	Ministério da Economia
2º: 1996-1999	Brasil em Ação ⁶	Fernando Henrique Cardoso I	Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
3º: 2000-2003	Avança, Brasil ⁷	Fernando Henrique Cardoso II	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
4º: 2004-2007	Brasil de Todos: Participação e Inclusão	Luiz Inácio Lula da Silva I	MPOG
5º: 2008-2011	Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Luiz Inácio Lula da Silva II	MPOG
6º: 2012-2015	Mais Brasil	Dilma Vana Rousseff I	MPOG

⁵ No período 1991-1995, o PPA não recebeu outra denominação ou nome fantasia.

⁶ Brasil em Ação foi a denominação dada a um recorte do PPA 1996-1999, ou seja, a um projeto-piloto que contemplava a seleção de 42 empreendimentos que teriam prioridade sobre os demais.

⁷ Avança, Brasil, cujo programa de governo do então candidato à reeleição Fernando Henrique Cardoso tinha o mesmo nome, foi utilizado também para denominar o subconjunto de programas prioritários do PPA 2000-2003.

7º: 2016-2019	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social	Dilma Vana Rousseff II	MPOG e, posteriormente, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
8º: 2020-2023	Planejar, Priorizar, Alcançar	Jair Messias Bolsonaro	Ministério da Economia

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, a cada quatro anos, um novo PPA é concebido. Nesse sentido, no primeiro ano do mandato do governante eleito, ele elaborará o PPA de sua gestão para ser implementado nos quatro anos seguintes e assumirá a presidência da República com o PPA concebido na gestão anterior e em seu último ano de validade. Com essa defasagem temporal de um ano, procura-se garantir a continuidade das políticas públicas e tempo necessário para que o governante recém-eleito conceba o seu PPA.

Em que pese a sua importância, o instrumento ainda carece de regulamentação normativa. Conforme preceitua o 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.

Na ausência da referida lei complementar, ou da chamada “Nova Lei de Finanças Públicas”, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF-1988, a Lei nº 4.320 de 1964 e a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vêm sendo observados.

Quanto aos prazos de envio e recebimento do PL-PPA, P-LDO e P-LOA, que envolvem os poderes Executivo e Legislativo, o artigo 35, § 2º, inciso I, dos ADCT da CF-1988 traz que:

Art. 35, § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I - 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.

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa

Em outras palavras, os prazos de encaminhamento pelo presidente da República e retorno do projeto de lei do plano plurianual (PL-PPA), do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (P-LDO) e do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) pelo Congresso Nacional são os seguintes:

Quadro 17 - Prazos de encaminhamento e retorno

Documento	Encaminhamento da Presidência da República ao Congresso	Retorno do Congresso à Presidência da República
PL-PPA	31/08	22/12
P-LDO	15/04	17/07
P-LOA	31/08	22/12

Fonte: elaborado pelo autor

Há autores que criticam essas datas, pois, para eles, no primeiro ano de governo ocorre o envio do P-LDO antes da aprovação do PPA e o PL-PPA e o P-LOA são apreciados ao mesmo tempo, subvertendo a lógica PPA-LDO-LOA (MAIA e MELO, 2015, p. 142; REZENDE, 2011, p. 203; GREGGIANIN, 2005, p. 14; GIACOMONI, 2004, p. 87). As críticas mostram-se improcedentes se não considerarem, dentro da almejada dinâmica da continuidade das políticas públicas, que as discussões do PL-LDO e do P-LOA referem-se ao último ano do PPA aprovado pela gestão anterior, e as discussões do PL-PPA referem-se ao plano da gestão sucedânea. Nesse contexto, o que poderia ser aperfeiçoado é a não coincidência de datas, como ocorre hoje com o PL-PPA e o P-LOA, para que um instrumento não tome a atenção do outro.

Comumente, a proposta do plano plurianual é composta pela mensagem (que a encaminha), pelo projeto de lei (que institui e disciplina o PPA) e pelos anexos (contendo, principalmente, os programas e seus atributos). Compete privativamente ao presidente da República remeter a mensagem e o 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 (art. 84, inciso XI, CF-1988). Também é de competência privativa do presidente da República o envio ao Congresso Nacional do plano plurianual (art. 84, inciso XXIII, CF-1988), cuja lei é de iniciativa do poder executivo (art. 165, inciso I, CF-1988).

Ainda, sobre matéria relativa ao plano plurianual, é expressamente vedada a edição de medida provisória (CF-1988, art. 62, § 1º, alínea d), assim como não será objeto de delegação do Congresso Nacional ao presidente da República a legislação sobre o PPA (CF-1988, art. 68, § 1º, inciso III).

Desse modo, o PL-PPA é apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma de regimento comum (art. 166, caput, CF-1988), cabendo a uma comissão mista permanente de senadores e deputados federais examinar e emitir parecer sobre os planos e programas e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (art. 58, § 2º, inciso VI; art. 166, § 1º, inciso II, CF-1988).

Nesse sentido, o presidente da República encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial até o dia 31 de Agosto do ano da elaboração do PPA - no caso do PL-PPA 2020-2023, a comunicação ocorreu pela Mensagem Presidencial nº 396/2019, composta pela própria Mensagem, pelo PL-PPA e os anexos, e foi encaminhada no dia 30 de Agosto.

Mesmo após o encaminhado do PL-PPA ao Congresso Nacional, o presidente da República pode enviar proposta de modificação para apreciação até o início da votação do Relatório Preliminar na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (Resolução 1/2006, artigo 95).

Ao receber o PL-PPA e seus anexos por meio da Mensagem Presidencial, o presidente do Senado deve encaminhar essa norma à CMO em até 48 horas após a comunicação de seu recebimento às Casas do Congresso Nacional (artigo 149 da Resolução 1/2006), colocando-a em pauta, durante determinado período de tempo,

para conhecimento e proposição de emendas parlamentares. Posteriormente, o PL-PPA é autuado, numerado e publicado em avulsos eletrônicos. A título de exemplo, o PL-PPA 2020-2023 recebeu no Congresso Nacional a numeração de PLN nº 21/2019-CN, e, então, passou a ter o seu calendário de tramitação nos termos regimentais, ou seja, na forma do Regimento Comum, conforme previsto no artigo 166 da CF-1988 e Resolução nº 1 de 2006 – CN.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 58, que o Congresso Nacional terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. De acordo com a CF-1988 (art. 166, § 1º, da CF-1988), cabe a uma Comissão mista permanente de senadores e deputados federais:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo [PPA, LDO e LOA] e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição **e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária**, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 (grifo nosso)

Assim, a Resolução nº 1, de 2006 - CN dispõe sobre essa Comissão mista permanente prevista, denominando-a como Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por 30 deputados federais e 10 senadores e igual número de suplentes.

A CMO examina, emite parecer e delibera sobre: o projeto de lei do PPA; as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, pelos Presidente dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público; os planos e programas nacionais, regionais e setoriais; os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização orçamentária e financeira e da gestão fiscal; além de demais atribuições constitucionais e legais (CF-1988, artigo 166, incisos I e II; Resolução 1/2006, artigo 2º). As emendas ao PL-PPA são apresentadas à Comissão Mista, que sobre elas emite

parecer, e, posteriormente, são apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (CF-1988, artigo 166, §2º).

A Resolução 1/2006 nos artigos 97 e 98 determina os limites de proposições de emendas por tipo de autor ao PL-PPA ou ao projeto que o revise, cabendo às Comissões Permanentes do Senado ou da Câmara dos Deputados apresentarem até cinco emendas, as Bancadas Estaduais do Congresso Nacional até cinco emendas também e cada congressista até dez emendas. No entanto, condições, limites e critérios para apresentação de emendas parlamentares vêm sendo determinados pelos pareceres preliminares aos projetos de lei dos PPAs, elaborados pelo Congresso Nacional por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

A título de exemplo, o Relatório (Parecer) Preliminar Apresentado com Emendas do Projeto de Lei do Plano Plurianual da União para o Período de 2020-2023 - Projeto de Lei nº 21/2019 (BRASIL, 2019k, pp. 19-20), trouxe que as emendas poderiam ser oferecidas sobre as seguintes cinco partes do PL-PPA: texto do projeto de lei do PPA; Anexo I: Programas Finalísticos; Anexo II: Programas de Gestão; Anexo III: Investimentos Plurianuais Prioritários; e Anexo IV: Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes. As emendas ao PL-PPA podiam ser emendas ao texto ou emendas à despesa. As emendas ao texto, que não possuem número limite de apresentação por autor, consideraram:

I) Emenda ao texto do PL-PPA; e

II) Emenda relativa a atributo qualitativo dos programas, dos objetivos e das metas constantes dos Anexos I e II.

Já as emendas à despesa, para serem aprovadas, deveriam considerar os seguintes aspectos:

I) Emenda destinada a incluir ou a ampliar Investimentos Plurianuais presentes nos Anexos III e IV;

II) Emenda relativa ao cancelamento ou à alteração sem ampliação de escopo de Investimentos Plurianuais presentes nos Anexos III e IV;

III) Emenda que amplie meta ou crie regionalização em meta de programa existentes; e

IV) Emenda que crie programa que não seja fruto de desmembramento ou cisão de programação já constante do PL-PPA ou que amplie valor do programa.

Ainda, e diferentemente das emendas ao texto, as emendas à despesa possuem número limite de apresentação por autor, conforme apresentado na tabela abaixo. Assim, de acordo com as atuais normas trazidas pelos pareceres preliminares aos projetos de lei dos PPAs, considerando-se os tipos de autores existentes e o número de emendas que cada um deles pode apresentar, o PL-PPA pode conter 2.028 emendas.

Tabela 1 - Estimativa de limite de proposição de emendas à despesa por autor

Gênero de Emenda	Espécie de Emenda por Tipo de Autor	Número de Emendas por Tipo de Autor	Número Total de Emendas
Coletiva	Bancadas Estaduais (26 estados e Distrito Federal)	Até 5 emendas cada uma	135
	Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (atualmente, 25 comissões)	Até 3 emendas cada uma	75
	Comissões Permanentes do Senado (atualmente, 12 comissões)	Até 3 emendas cada uma	36
Individual	Deputados Federais (513)	Até 3 emendas cada um	1.539
	Senadores (81)	Até 3 emendas cada um	243
Total			2.028

Fonte: elaborado pelo autor

Por fim, as emendas de Relator não possuem número limite, pois em geral devem ser usadas para correção de erros ou omissões. De acordo com o Parecer Preliminar, para o PL-PPA 2020-2023 o Relator pôde apresentar emendas objetivando:

I) Agregar Investimentos Plurianuais ou Metas propostos por meio de emendas com a mesma finalidade no âmbito de cada Programa, desde que justificado e discriminado no Relatório;

- II) Adequar atributos dos Programas com a finalidade de conferir compatibilidade entre os substitutivos do PL-PPA e P-LOA, inclusive com inclusão de Investimentos Plurianuais;
- III) Desdobrar ou aglutinar Programas, bem como remanejar ou transpor Objetivos e Investimentos Plurianuais;
- IV) Ajustar as Metas com vistas a manter a coerência com os Investimentos Plurianuais resultantes do processo de emendamento ao PL-PPA;
- V) Ajustar o Projeto de Lei do PPA quando solicitado por meio de ofício assinado pelo Ministro de Estado da Economia ou em decorrência de modificações porventura apresentadas pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei Orçamentária;
- VI) Ajustar o texto e os anexos do projeto de lei, de forma a corrigir erros ou omissões de ordem técnica ou legal e aperfeiçoar a estrutura de informações do PPA; e
- VII) Ajustar o Valor Global dos Programas para sua adequação ao atendimento das emendas individuais e coletivas ao P-LOA 2020.

Cabe destacar que, assim como ocorre no Poder Executivo, o Poder Legislativo também conta com a participação da sociedade, legalmente garantida por meio das audiências públicas e cujas demandas podem ser abrangidas nas emendas parlamentares. Assim, incumbe à CMO a realização de audiências públicas para o debate e o aprimoramento do projeto de lei do PPA e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira (Resolução 1/2006, artigo 4º). Ademais, a Comissão poderá realizar audiências públicas regionais quando de interesse de Estado ou Região Geográfica (Resolução 1/2006, artigo 96).

Essa Comissão é composta por 40 congressistas, sendo 30 deputados e dez senadores, contando com igual número de suplentes (Resolução 1/2006, artigo 5º), e dirigida por um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos pelos pares, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária e com mandato anual sem possibilidade de reeleição (Resolução 1/2006, artigo 12).

A CMO possui quatro comitês permanentes, de acordo com o seu regimento (Resolução 1/2006, artigos 18 a 25), quais sejam:

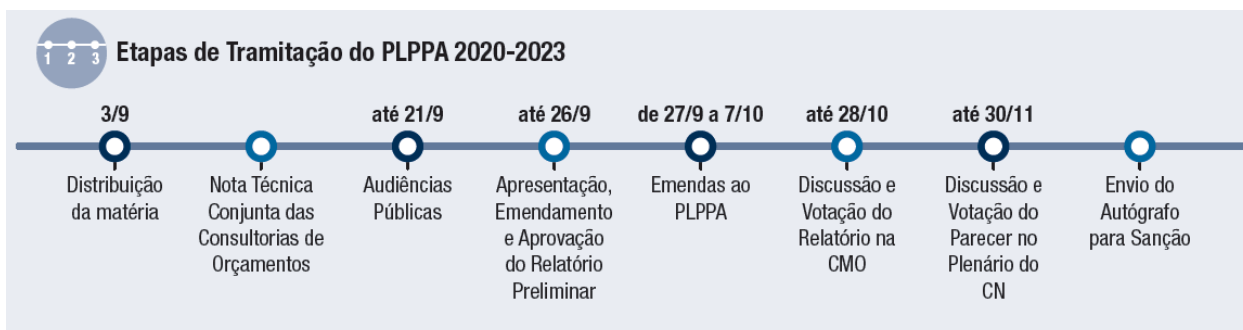
- 1-) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, ao qual cabe analisar a consistência fiscal do projeto de lei do PPA;

- 2-) Comitê de Avaliação da Receita, ao qual cabe analisar a estimativa das receitas constantes do projeto de lei do PPA;
- 3-) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves;
- 4-) Comitê de Admissibilidade de Emendas, ao qual compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas ao projeto de lei do PPA.

Já o relator do PL-PPA é designado, alternadamente, entre representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do Presidente da Comissão. Ainda, o relator é indicado pelas lideranças partidárias (Resolução 1/2006, artigo 16, incisos I e II). Cabe aos relatores do projeto, entre outras atribuições, analisar, em seus relatórios, o atendimento às normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Resolução 1/2006, artigo 70, inciso I).

O calendário abaixo traz os prazos para cada uma das etapas do processo legislativo do PL-PPA, o que envolve: distribuição da matéria; realização de audiências públicas; apresentação, emendamento e aprovação do parecer preliminar pela CMO; apresentação de emendas ao PL-PPA; discussão e votação do parecer final na CMO; discussão, votação e aprovação do parecer aprovado pela CMO no plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta; e devolução do PL-PPA ao presidente da República até o dia 22 de dezembro (data final da sessão legislativa ordinária) para sanção sem veto ou sanção com veto, e posterior promulgação e publicação da lei até o dia 31 de dezembro do ano da elaboração do PPA.

Figura 1- Etapas da tramitação do plano plurianual no Poder Legislativo



Fonte: Informativo Conjunto - PPA 2020/2023 (BRASIL, 2019d, p. 1).

Dentro desse contexto, é interessante analisar as decisões alocativas do poder legislativo frente ao que o poder executivo já trouxe e a relação entre esses dois poderes na concepção do PPA. Nesse sentido, a lógica estritamente política, para atender às bases, em que medida subverte a lógica do planejamento racional, de análise de contexto, contingencial, sistêmica do planejamento estratégico?

3.5.1 PPA 2016-2019

O Plano Plurianual 2016-2019 - denominado Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social - corresponde ao sétimo ciclo e referiu-se ao segundo PPA do governo Dilma Rousseff. Esse PPA manteve a estrutura do PPA 2012-2015, trazendo alguns ajustes.

A estrutura do PPA 2016-2019 contemplou a lei e quatro anexos (Lei nº 13.249/2016, artigo 7º), conforme quadro abaixo, e que será desenvolvida ao longo deste texto.

Quadro 18 - Estrutura do PPA 2016-2019

Lei - Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016
Anexo I - Programas Temáticos
Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado
Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas – acima do Valor de Referência

Anexo IV - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas – abaixo do Valor de Referência

Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com a Lei do PPA 2016-2019 (artigo 3º), as prioridades da administração pública federal para o período foram: as metas inscritas no Plano Nacional de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria - para estes dois últimos, o Congresso Nacional trouxe a necessidade de identificação nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

Já a organização do PPA 2016-2019 deu-se de acordo com a seguinte maneira a partir das dimensões estratégica, tática e operacional:

Figura 2 - Dimensões do PPA 2016-2019



Fonte: Orientações para Elaboração do PPA 2016-2019. Parecer da Comissão nº 06, de 2015-CN (BRASIL, 2015b, p. 3)

A dimensão estratégica foi composta por duas visões de futuro, pelo cenário macroeconômico de referência, pelos quatro eixos estratégicos e pelas 28 diretrizes estratégicas que orientaram a elaboração da estrutura programática.

Havia duas visões de futuro para o país nesse PPA. Assim, pretendeu-se um Brasil que se reconhece e fosse reconhecido como (BRASIL, 2015b, p.3-4):

1-) Uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza;

2-) Uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.

Com relação ao cenário macroeconômico, a partir da análise do contexto internacional e nacional, foram considerados cenários de referência com variáveis econômicas e fiscais.

Para que persistisse a promoção do desenvolvimento econômico e social, com redução da desigualdade e criação de amplas oportunidades, o PPA trouxe os seguintes quatro eixos estratégicos:

1-) Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico;

2-) Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade;

3-) Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura;

4-) Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Por fim, com vistas a superar os desafios presentes nos eixos estratégicos, o conjunto de 28 diretrizes estratégicas abaixo pretendeu nortear as principais agendas do governo para o período:

Quadro 19 - Diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019

1-) Combate à pobreza e redução das desigualdades, promovendo o acesso equitativo aos serviços públicos e ampliando as oportunidades econômicas no campo e na cidade
--

2-) Promoção da qualidade e ampliação do acesso à educação com equidade, articulando os diferentes níveis, modalidades e sistemas, garantindo condições de permanência e aprendizado e valorizando a diversidade
--

3-) Promoção do emprego e do trabalho decente, com garantia de direitos trabalhistas, qualificação profissional e o fortalecimento do sistema público de emprego
4-) Garantia de acesso universal aos serviços de atenção básica e especializada em saúde, com foco na integralidade e qualidade do atendimento e no fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS
5-) Garantia de acesso da população ao sistema previdenciário, com qualidade e equidade no atendimento e melhoria da gestão, contribuindo para a sustentabilidade do sistema
6-) Garantia de acesso com qualidade aos serviços de assistência social, por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS
7-) Garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, com promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional
8-) Fortalecimento da cidadania e dos direitos fundamentais, promovendo a participação social, o acesso à justiça, os direitos da pessoa idosa, dos jovens, da pessoa com deficiência, o respeito à população LGBT e o enfrentamento a todas as formas de violência
9-) Promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e superação do racismo, respeitando a diversidade das relações humanas
10-) Promoção do desenvolvimento rural sustentável, visando a ampliação da produção e da produtividade agropecuária, com geração de emprego, renda, divisas e o acesso da população rural aos bens e serviços públicos
11-) Fortalecimento da governança fundiária e promoção da reforma agrária e da proteção dos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e quilombolas
12-) Promoção do direito à comunicação e à inclusão digital, ampliando o acesso à Internet banda larga e expandindo a oferta de serviços e conteúdos de telecomunicações
13-) Fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz
14-) Promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável, ampliando e melhorando as condições de moradia, saneamento, acessibilidade, mobilidade urbana e trânsito, com qualidade ambiental
15-) Promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água
16-) Promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais
17-) Ampliação das capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas
18-) Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural
19-) Promoção do desenvolvimento cultural e artístico e acesso à cultura, com valorização da diversidade e fortalecimento da economia da cultura

20-) Promoção da democratização do acesso ao esporte, da formação esportiva e da preparação de atletas, com foco na elevação da qualidade de vida da população
21-) Promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia
22-) Promoção do desenvolvimento econômico, melhoria do ambiente de negócios e da concorrência, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas
23-) Fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários
24-) Ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras
25-) Investimentos na melhoria do transporte de passageiros e de carga, buscando a integração modal, a eficiência da rede de transporte, a competitividade do país, o desenvolvimento sustentável e a integração regional, nacional e sul-americana
26-) Promoção de investimentos para ampliação da oferta de energia e da produção de combustíveis, com ênfase em fontes renováveis
27-) Garantia da defesa nacional e da integridade territorial, e promoção da paz, dos direitos humanos e da cooperação entre as nações
28-) Fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como da prevenção e do combate à corrupção

Fonte: elaborado pelo autor

Além disso, as diretrizes estratégicas orientaram a concepção e a implementação da dimensão tática do PPA, representada por 4 áreas temáticas que englobam 54 programas temáticos e por 46 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Os programas temáticos foram organizados por recortes selecionados de políticas públicas, propondo-se a refletir sobre tais escolhas, e expressaram e orientaram a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado expressaram e orientaram as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental (Lei nº 13.249, artigo 5º, incisos I e II).

Para o financiamento desses programas (BRASIL, 2015b, p. 8), foram utilizados recursos orçamentários (orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das

empresas estatais) e recursos extraorçamentários (crédito e demais fontes e gasto tributário).

Tabela 2 - Fontes de recursos para o PPA 2016-2019

Fontes	R\$ bilhões	%
Orçamentárias (I)	5.456	66%
Fiscal/Seguridade	5.071	62%
Investimentos das Estatais	385	5%
Extraorçamentárias (II)	2.761	34%
Crédito e Demais Fontes	2.303	28%
Gasto Tributário	458	6%
Total (I + II)	8.217	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

As fontes extraorçamentárias dividiram-se em crédito e demais fontes e gasto tributário. Os recursos de crédito e demais fontes, que representaram R\$ 2.303 bilhões (28%) do PPA, são definidos como financeiros (i) não constantes do Orçamento Geral da União, (ii) necessários para a atuação governamental na prestação de serviços e entrega de bens públicos e (iii) originados de bancos públicos, agências oficiais de fomento, fundos constitucionais, plano global de dispêndio das estatais (exceto o que já consta do orçamento de investimento das estatais), cooperações financeiras internacionais e recursos privados. A título de exemplo, os créditos contemplaram: crédito rural, crédito para a habitação e crédito de longo prazo para investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, 2015, p. 44).

Já o gasto tributário, que correspondeu a 6% dos recursos previstos no PPA, compreende “toda desoneração tributária que funciona como alternativa à política pública e que não se realiza diretamente pelo orçamento, mas indiretamente pelo sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais”, podendo apresentar caráter compensatório, ao compensar a população pela insuficiência de algum serviço

governamental, ou caráter incentivador, ao estimular o desenvolvimento de algum setor ou região (BRASIL, 2015, p. 45).

Nesse sentido, as renúncias contemplaram (a título de exemplo): a Zona Franca de Manaus, Áreas de Livre Comércio e Amazônia Ocidental; a Sudene e a Sudam; as aposentadorias por moléstia grave ou acidentes; os bens de informática e inovações tecnológicas; as exportações da produção rural; as indenizações por rescisão de contrato de trabalho; os medicamentos; o programa de inclusão digital; os financiamentos habitacionais; e as entidades sem fins lucrativos da assistência social.

Do montante de recursos previstos para a execução do PPA (BRASIL, 2015b, p. 8), R\$ 6.898 bilhões (84%) estavam vinculados aos programas temáticos e R\$ 1.319 bilhão (16%) aos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Tabela 3 - Valores estimados para os programas temáticos do PPA 2016-2019

Área Temática	Programas Temáticos	Valores Estimados (em R\$ bilhões)	%
Social e Segurança Pública	20	3.766	55%
Infraestrutura	13	1.435	21%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	13	1.367	20%
Temas Especiais	8	330	5%
Total	54	6.898	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse ciclo, toda a LOA conecta-se ao PPA, com exceção das ações orçamentárias vinculadas aos programas do tipo operação especial, ou seja, os que contemplam refinanciamento da dívida interna, refinanciamento da dívida externa, serviços da dívida interna, serviços da dívida externa, entre outros.

Para os programas temáticos, o elo entre PPA e LOA foram os objetivos (que trazem também as metas e iniciativas). Para os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado foram conectadas as ações orçamentárias responsáveis pelo financiamento de atividades de apoio e manutenção de governo.

Quadro 20 - Programas temáticos do PPA 2016-2019

Área Temática	Programa Temático
Social e Segurança Pública (20)	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento
	Educação de qualidade para Todos
	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar
	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais
	Justiça, Cidadania e Segurança Pública
	Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência
	Previdência Social
	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo
	Promoção dos Direitos da Juventude
	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária
	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência
	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	
Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social	

	Reforma Agrária e Governança Fundiária
	Segurança Alimentar e Nutricional
Infraestrutura (13)	Aviação Civil
	Combustíveis
	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia
	Energia Elétrica
	Geologia, Mineração e Transformação Mineral
	Gestão de Riscos e de Desastres
	Mobilidade Urbana e Trânsito
	Moradia Digna
	Petróleo e Gás
	Planejamento Urbano
	Saneamento Básico
	Transporte Aquaviário
	Transporte Terrestre
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (13)	Agropecuária Sustentável
	Ciência, Tecnologia e Inovação
	Comércio Exterior
	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
	Defesa Agropecuária

	Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços
	Desenvolvimento e Promoção do Turismo
	Mudança do Clima
	Pesca e Aquicultura
	Pesquisa e Inovações para a Agropecuária
	Qualidade Ambiental
	Recursos Hídricos
	Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil
Temas Especiais (8)	Defesa Nacional
	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública
	Desenvolvimento Regional e Territorial
	Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios
	Oceanos, Zona Costeira e Antártica
	Política Espacial
	Política Externa
	Política Nuclear

Fonte: elaborado pelo autor.

Cada programa temático (Lei nº 13.249/2016, artigo 6º) foi composto pelos seguintes elementos constituintes:

I - **Objetivo**, que expressa as escolhas de políticas públicas para o alcance dos resultados

almejados pela intervenção governamental e tem como atributos:

a) Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo ou da Meta;

b) Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

c) Iniciativa: declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas, explicitando a lógica da intervenção.

II - **Indicador**, que é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados.

III - **Valor Global do Programa**, que é a estimativa dos recursos orçamentários e extraorçamentários previstos para a consecução dos Objetivos, sendo os orçamentários segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade Social e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas.

IV - **Valor de Referência**, que é o parâmetro financeiro utilizado para fins de individualização de empreendimento como iniciativa no Anexo III, estabelecido por Programa Temático e especificado para as esferas Fiscal e da Seguridade Social e para a esfera de Investimento das Empresas Estatais.

Assim, na dimensão tática, havia 54 programas temáticos que foram integrados por 303 objetivos (com 1.118 metas e 1.132 iniciativas), indicadores e valores global e de iniciativa, que detalham o planejamento para cada área de atuação governamental.

Ainda na dimensão tática, os 46 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado contemplaram as despesas relativas ao custeio da máquina pública dos três poderes da União.

Quadro 21 - Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado do PPA 2016-2019

Aprimoramento do Ministério Público
Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados
Atuação Legislativa do Senado Federal
Controle da Atuação Administrativa e Financeira no Poder Judiciário
Controle Externo
Defesa da Ordem Jurídica
Gestão do Processo Eleitoral
Prestação de Assistência Jurídica Gratuita pela Defensoria Pública da União
Prestação Jurisdicional do Supremo Tribunal Federal
Prestação Jurisdicional Militar
Prestação Jurisdicional na Justiça Federal
Prestação Jurisdicional no Distrito Federal
Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça
Prestação Jurisdicional Trabalhista
Previdência de Inativos e Pensionistas da União
Programa de Gestão e Manutenção da Advocacia-Geral da União
Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Direitos Humanos
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres
Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais
Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Instituições Financeiras Oficiais Federais
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Pesca e Aquicultura
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Previdência Social
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Relações Exteriores
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho e Emprego
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo

Fonte: elaborado pelo autor.

A elaboração do PPA 2016-2019 contou com a realização de 120 oficinas temáticas e reuniões bilaterais para tratar das políticas transversais aos programas, entre os meses de maio e junho de 2015, envolvendo quatro mil técnicos de órgãos setoriais do governo federal (representantes das unidades de planejamento e

orçamento dos órgãos e das áreas finalísticas) para a formulação dos programas temáticos, definição de metas e indicadores.

Já a participação social ocorreu por meio de duas edições nacionais do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, seis fóruns regionais (realizados nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste) e quatro setoriais (Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial), contando também com a participação de mais de quatro mil representantes da sociedade civil, além do canal virtual chamado Participa BR. Foram recebidas e sistematizadas mais de mil propostas, encaminhadas aos respectivos ministérios, que as analisaram e as absorveram. Posteriormente, o relatório de análise dessas contribuições da sociedade foi apresentado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizado em julho de 2015, informado-se como cada proposta foi, ou não, recepcionada no PL-PPA. No que diz respeito à articulação federativa, os estados participaram por meio do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento - Conseplan (BRASIL, 2015).

De acordo com o Decreto nº 8.759, de 10 de Maio de 2016, que regulamentou a lei que institui o PPA 2016-2019, competia ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal, a coordenação dos processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA. Ainda, objetivava-se manter a cooperação com a sociedade nas etapas do ciclo de gestão do PPA, de acordo com a Lei nº 13.249/2016, artigo 12, § 3º.

Complementarmente, a Portaria nº 347, de 14 de novembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trouxe em seu artigo 7º que caberia revisão do PPA 2016-2019 ao menos uma vez por ano, no prazo de 260 dias contados da data de publicação da LOA.

Com relação às principais mudanças trazidas por este modelo de PPA, elas são apresentadas a seguir (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2015b):

1-) A busca por reforçar o caráter estratégico do plano, estruturando-o em uma dimensão estratégica, contendo uma visão de futuro e um conjunto de eixos e diretrizes estratégicas, com o intuito principal de estabelecer uma conexão lógica entre a estratégia geral do governo, presente na dimensão estratégica, e os programas

temáticos, presentes na dimensão programática. Em outras palavras, buscou-se aproximar a dimensão estratégica aos programas temáticos;

2-) Buscou-se também qualificar o conteúdo dos programas temáticos (criados no PPA 2012-2015 por temas de políticas públicas), para que pudessem expressar de forma mais compreensível as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus objetivos e respectivas metas, destacando as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas;

3-) O início do debate sobre o PPA com outros atores, que passou a ser realizado a partir da definição dos eixos e das diretrizes estratégicas;

4-) A inclusão apenas de metas que fossem estruturantes nos programas temáticos, reduzindo-se o número total de metas (1.118) em comparação com o PPA anterior (2.417);

5-) A vinculação de cada ação orçamentária a um único objetivo (à exceção das ações padronizadas), explicitada nas leis orçamentárias, com o intuito de melhor identificar a contribuição dessas ações no alcance dos objetivos estabelecidos. No PPA 2012-2015, as iniciativas eram o elo entre os programas temáticos e as ações orçamentárias, e cada ação orçamentária estava vinculada a uma iniciativa;

6-) As iniciativas, que tinham por função declarar as entregas de bens e serviços à sociedade, passaram a explicitar o “como fazer”. Apenas os programas temáticos trouxeram iniciativas;

7-) Cada meta, além de cada objetivo, passou a possuir um órgão responsável por sua execução, tanto para trazer mais transparência como para potencializar o alcance das metas como decorrência da designação de responsabilidades;

8-) Previsão em lei (Lei nº 13.249/2016, artigo 12, § 3º) de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão;

9-) Discriminar o campo “outras fontes” nas tabelas do anexo de programas temáticos e especificar os valores referentes às renúncias tributárias no campo “valor global” associadas aos referidos programas temáticos visando à promoção do princípio da transparência;

10-) O conteúdo do Relatório Anual de Avaliação do Plano, a ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo precisou apresentar, além da situação, por

programa, dos indicadores, objetivos e metas, medidas corretivas necessárias se houver indicativo de que as metas não serão alcançadas até o final do ciclo do PPA.

Frente às mudanças destacadas, houve a importante manutenção da separação entre PPA e LOA, na qual os programas não foram traduzidos em ações orçamentárias, que permaneceram discriminadas apenas nas LOAs, contribuindo para reforçar a identidade, o caráter mais estratégico e a visão de médio prazo do plano e a visão de curto prazo das leis orçamentárias.

O Anexo III, já presente no PPA anterior, continuou a relacionar os empreendimentos individualizados como iniciativas cujo montante estivesse acima do valor de referência. Nesse sentido:

Art. 10 - Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são individualizados como Iniciativas. Essas Iniciativas, além de figurarem no Anexo I do Projeto, como as demais, também são detalhadas no Anexo III (BRASIL, 2016c).

Após iniciativa e concepção pelo Poder Executivo do Projeto de Lei do PPA, este foi encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 326/2015-CN, e transformou-se em Projeto de Lei nº 06, de 2015-CN, para trâmite junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e apreciação pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2015 (22 de dezembro).

De acordo com as orientações da secretaria da CMO, no Congresso, as emendas puderam ser realizadas sobre as seguintes partes do PL-PPA:

- 1-) Texto do projeto de lei de plano plurianual;
- 2-) Anexo I: Programas Temáticos;
- 3-) Anexo II: Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado ;
- 4-) Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

Ao Projeto de Lei puderam ser apresentadas emendas ao texto ou emendas à despesa. As emendas ao texto incluíram:

- 1-) Emendas ao texto do PL-PPA;

2-) Emendas relativas aos atributos qualitativos dos programas, objetivos, anexos I, II e III, a exemplo as emendas que visem à inclusão/exclusão/alteração de programas ou objetivos;

3-) Emendas relativas à alteração ou cancelamento de iniciativas.

Já a emenda à despesa incluiu aquela relacionada à inclusão de iniciativas ou ampliação de metas, de acordo com os seguintes limites (artigos 97 e 98 da Resolução nº 1, de 2006-CN):

1-) Três emendas por bancada estadual;

2-) Três emendas por Comissão Permanente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados;

3-) Cinco emendas por membro do Congresso Nacional.

Foi também considerada como inclusão de iniciativa ou meta a alteração de redação que implicou em alteração do seu valor.

A partir dessas disposições, os parlamentares, as comissões e as bancadas estaduais apresentaram 1.128 emendas ao PL-PPA (BRASIL, 2015b, p. 21).

Tabela 4 - Acolhimento de emendas ao PPA 2016-2019

Tipo de Emenda	Decisão do Parecer	Quantidade de Emenda
Iniciativa Existente	Aprovada	47
	Aprovada Parcialmente	53
	Prejudicada	7
	Rejeitada	13
Iniciativa Nova	Aprovada	5
	Aprovada Parcialmente	837
	Inadmitida	4
	Prejudicada	16

	Rejeitada	8
	Retirada pelo Autor	1
Objetivo	Aprovada	2
	Aprovada Parcialmente	61
	Prejudicada	20
	Rejeitada	9
Programa	Aprovada	2
	Aprovada Parcialmente	6
	Rejeitada	2
Texto da Lei	Aprovada	4
	Aprovada Parcialmente	15
	Inadmitida	6
	Rejeitada	10
Total		1.128

Fonte: elaborado pelo autor.

Desse total, 137 trataram de emendas de texto e 991 trataram de emendas à despesa, entre as quais 871 propuseram novas iniciativas e 120 propuseram modificações de iniciativas existentes (BRASIL, 2015b, pp. 17-18).

Tabela 5 - Emendas ao PPA 2016-2019 por autor

Autor	Texto da Lei	Outros	Inclusão de Iniciativa	Alteração de Iniciativa
Bancada Estadual	0	0	50	1
Comissão Permanente	15	0	-	-
Comissão da Câmara	-	-	22	3
Comissão do Senado	-	-	21	44
Deputado	13	0	612	36
Senador	2	7	166	36
Total	30	7	871	120

Fonte: elaborado pelo autor

O relator do PPA no Congresso Nacional, Deputado Zeca Abreu (PT), apresentou 21 emendas para “evidenciar a prioridade concedida à educação e, dessa forma, contribuir para a construção de uma Pátria Educadora” (BRASIL, 2015b, p. 30). No que se refere às emendas de programas, “procuramos manter a lógica desenvolvida para o Plano, com a manutenção de uma estrutura programática reduzida. Portanto, não criamos programa novo” (BRASIL, 2015b, p. 19).

De acordo com a CMO (BRASIL, 2015b, p. 19), a demanda de recursos por meio de emendas ultrapassou R\$ 900 bilhões. Mas, dado o cenário macroeconômico restritivo, e a devida responsabilidade fiscal frente a isso, não houve alocação de recursos adicionais, decorrentes de emendas parlamentares, aos inicialmente previstos pelo Poder Executivo para o exercício de 2016, sendo acrescidos ao triênio seguinte mais de R\$ 44 bilhões, ou seja, próximo a 0,5% do valor total do Plano.

Dito isso, as emendas foram recepcionadas de acordo com os seguintes parâmetros (BRASIL, 2015b, p. 20):

Quadro 22 - Critérios de recepionalidade de emendas ao PL-PPA 2016-2019

Inadmitida	<ul style="list-style-type: none"> - Conflitou com o dispositivo constitucional, legal ou regimental (art. 146 da Resolução 01/2006-CN); - Tratou de matéria estranha ao objeto da lei (art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/98); - Tratou de matéria que não é competência da União.
Prejudicada	- Propôs objeto semelhante ou contrário ao de dispositivo já existente.
Rejeitada	<ul style="list-style-type: none"> - Conflitou com as determinações aprovadas no Relatório Preliminar ao PL 06/2015-CN, particularmente aquelas inscritas no item 2.3; - Propôs intervenção destoante da linha conceitual do projeto de lei; - Propôs empreendimento passível de ser realizado em um exercício financeiro.
Parcialmente Aprovada	<ul style="list-style-type: none"> - Propôs medida albergada por outra já existente de escopo mais amplo; - Propôs empreendimento que apenas segmenta a localidade de outro já existente com localizador mais amplo.
Aprovada	- Em conformidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Investimentos em Logística (PIL) tenham sido considerados pelo governo na Mensagem Presidencial como importantes meios para a retomada econômica, ambos não foram estruturados na forma de programas temáticos, objetivos e/ou metas que organizam o PPA, não se podendo determinar suas composições e valores financeiros projetados para o quadriênio 2016-2019 (BRASIL, 2015b, p. 16).

A partir dessa constatação, os parlamentares inseriram dispositivo ao PL-PPA para a necessidade de identificar tais programas nas leis orçamentárias anuais (LOAs) por meio de atributo específico. Ademais, o Congresso Nacional decidiu também pela necessidade de informação, pelo Poder Executivo, do montante de recursos a ser destinado, no quadriênio 2016-2019, ao PAC e ao PIL (Lei nº 13.249/2016, artigo 3º).

Com a finalidade de preservar a metodologia desenvolvida pelo Poder Executivo e ao mesmo tempo acolher as emendas parlamentares, o Anexo IV foi inserido pelo Congresso Nacional para abranger empreendimentos plurianuais cujo custo total estimado foi inferior ao valor de referência e individualizados como iniciativas (Lei nº 13.249/2016, artigo 10).

Assim, o PL-PPA foi analisado, discutido, votado e aprovado (em sessão conjunta) no Congresso Nacional nos termos do substitutivo apresentado por tal poder (BRASIL, 2015b, p. 36).

No retorno do PL-PPA à Chefe do Poder Executivo, foi publicada a Mensagem Presidencial nº 16, de 13 de janeiro de 2016, que vetou 73 atributos do referido projeto. Como principal justificativa para os vetos, argumentou-se que “as iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA” (BRASIL, 2016c, p. 1).

Sobre isso, as Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal manifestaram-se por meio da Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2016 (pp. 33-34):

[...] não foram explicitados os critérios utilizados para que algumas iniciativas fossem consideradas redundantes e outras não. As razões de alguns vetos não permitem uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial. Assim, ao vetar os dispositivos por serem redundantes com outras Iniciativas constantes do Plano, desconsidera[m]-se as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, e há um prejuízo no papel do Poder Legislativo relativo ao aprimoramento das políticas públicas.

3.5.1.1 Críticas ao modelo PPA 2016-2019

3.5.1.1.1 Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

As Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal elaboraram a Nota Técnica Conjunta 10/2015, que trouxe subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período 2016-2019 (PL nº 06/2015–CN).

De acordo com observação trazida pela Nota Técnica, apesar de terem sido considerados na Mensagem Presidencial como programas essenciais na ampliação dos investimentos públicos e privados para a retomada do crescimento econômico brasileiro, nem o PAC nem o PIL constaram estruturados na forma de programas no PPA, ou mesmo evidenciados na forma de outros classificadores do Plano,

impossibilitando determinar o que compõe esses programas e quais os seus valores financeiros projetados para o quadriênio 2016-2019. Então, essa ausência,

[...] além de representar um déficit de *accountability* do PPA, também se mostra preocupante na medida em que revela fragilidade no gerenciamento do espaço fiscal da União, pois sem uma consistente consolidação das diversas intervenções públicas, atualmente gerenciadas por instâncias *ad hoc* de planejamento, torna-se questionável a solidez e transparência do dimensionamento dos gastos públicos totais requeridos no médio prazo (p. 15).

Ainda nesse sentido, os vultosos investimentos desses programas teriam probabilidade de execução reduzida diante da realidade econômica, tanto pela ausência de espaço fiscal disponível como pela redução do clima geral de confiança dos investidores na economia brasileira (a exemplo do rebaixamento do *rating* brasileiro por uma das três maiores agências internacionais avaliadoras de risco-país, perdendo-se o *investment grade*), além dos sinais de desaquecimento da demanda chinesa e da alta dos juros básicos dos Estados Unidos.

Inclusive, o PPA foi enfraquecido como instrumento de planejamento devido à multiplicidade de planos e programas utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade, tais como o PAC, o Plano Brasil Sem Miséria, o PIL, entre outros.

Não se verificou melhoria quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano, definição de indicadores, avaliação de custos e integração federativa.

O processo de avaliação do PPA foi esvaziado, pois os relatórios de avaliação deixaram de contar com a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, ou seja, as possíveis razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados, com a devida correção dos indicadores com vistas à maior aderência à realidade.

No que diz respeito aos indicadores, não se mostrou identificada a relação de causalidade entre a execução de ações e os indicadores associados ao mesmo programa. Ainda, os indicadores não possuíam as metas esperadas para o final do

quadriênio, por meio das quais o governo se comprometeria com metas quantificadas e com avanços no desempenho dos indicadores, restringindo-se a apresentar apenas os seus valores de base (BRASIL, 2015a, p. 30).

Para a avaliação de custos, persiste a ausência de informações acerca do custo estimado de cada objetivo a ser perseguido, impossibilitando, por exemplo, a análise do custo de oportunidade da alocação proposta dos recursos. Além disso, ainda que o PPA seja um instrumento orientativo do processo alocativo, e não de fixação de dotações orçamentárias (papel da LOA), essa ausência de custo associado a cada atributo alterado pelo Congresso Nacional traz uma dificuldade em assegurar que as emendas parlamentares de inclusão, exclusão ou alteração do PPA resguardem o seu equilíbrio fiscal (BRASIL, 2015a, p. 30).

Sobre a integração federativa, vem-se observando, por omissão dos entes subnacionais e/ou por concentração de receitas no governo central, que parte das intervenções planejadas nos PPAs da União dizem respeito a atribuições que não têm vocação federal e a ações que não justificam a intervenção federal por não se configurarem como situações que demandam a coordenação de vários entes subnacionais ou a realização de despesas de capital de elevado montante (BRASIL, 2015a, p. 29-30).

Com relação ao programa temático, o PL-PPA 2016-2019 manteve o conceito estabelecido no PPA 2012-2015, mas sem relação com o sentido doutrinário do termo, que define programa como “conjunto de ações articuladas para a obtenção de um objetivo definido” (BRASIL, 2015a, p. 31). Então, se o programa temático configurou-se como algo mais amplo por agregar diversos objetivos e não se reportou a nenhum problema específico, como um tema geral de política pública, tal conceito passou a concorrer com os já consolidados de função e subfunção, não se mostrando necessário.

Quanto às iniciativas, que deixaram de declarar “as entregas de bens e serviços à sociedade” (conceito trazido do PPA 2012-2015), não ficou evidente o papel a ser desempenhado, pois a integração entre PPA e LOA passou a ser realizada pelos objetivos. Assim, as iniciativas perderam o sentido metodológico ao passarem a ser

responsáveis por “declarar os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os objetivos e explicitam o como fazer”.

Devido aos valores de referência serem altos, ficaram excluídos do PPA investimentos plurianuais relevantes, comprometendo a transparência do plano, além de fragilizar o preceito constitucional pelo qual os investimentos plurianuais devem constar do PPA.

Por fim, as mudanças metodológicas do plano trouxeram dificuldades à elaboração de séries históricas das políticas públicas, o que permitiria a comparação do desempenho ao longo dos anos.

3.5.1.1.2 Acórdão nº 782/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU)

O Acórdão nº 782/2016 - Plenário, objeto do processo nº 023.984/2015-5, cujo relator foi o ministro do TCU José Mucio Monteiro, diz respeito à auditoria do tipo levantamento e teve como objetivo descrever e analisar o modelo adotado para o Plano Plurianual 2016/2019, verificando em que medida os novos conceitos propostos introduziram melhorias e foram capazes de corrigir as deficiências apontadas no PPA anterior.

Essa auditoria da modalidade levantamento guiou-se por duas questões centrais:

1-) Quais as mudanças estruturais implementadas no atual PPA em comparação ao PPA 2012-2015?

2-) Quais os impactos dessas alterações frente às falhas e oportunidades de melhoria destacadas para o modelo antes vigente?

Como metodologia, além da análise documental, foram realizadas entrevistas estruturadas com gestores públicos dos seguintes ministérios: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades, selecionados de acordo com critérios de “materialidade, relevância e transversalidade dos programas temáticos que presidem no PPA em análise”. Além disso, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, foi consultada.

A análise recaiu sobre a estrutura e os conceitos propostos, comparativamente ao PPA anterior, não se estendendo à qualidade dos atributos propostos para os programas temáticos do PPA 2016-2019.

O modelo de PPA adotado entre os anos de 2000 a 2011, que utilizava a classificação funcional estruturada por programas, gerou um sistema de monitoramento e avaliação do PPA que se mostrou incapaz de produzir informações úteis para a tomada de decisão. Por exemplo, o preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (Sigplan), extremamente detalhado e burocrático, levou ao esvaziamento de sua utilidade e conseqüentemente ao abandono de seu uso como instrumento gerencial.

Então, a partir de 2012 optou-se por um novo modelo de PPA que retomasse a sua função estratégica, procurando-se alternar de uma estrutura profundamente detalhada para outra que apresentasse uma dimensão estratégica e tática, reservando exclusivamente à esfera operacional o orçamento anual.

O novo modelo adotou os programas temáticos, que pretendiam fazer uma leitura por temas de políticas públicas. No entanto, esse modelo também foi criticado, desta vez por ser extremamente generalista, o oposto ao modelo que vigorou de 2000 a 2011.

Nesse sentido, os ministros do TCU acordaram, em sessão plenária e ante as razões expostas pelo relator, em recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

1-) Estabelecer indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica do Plano Plurianual 2016/2019. De acordo com a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), citada pelo TCU:

[...] indicadores-chave nacionais são um pequeno conjunto de indicadores que mensuram o progresso econômico e social na conquista dos objetivos nacionais em suas respectivas áreas. Sua utilização pode fornecer informações relevantes para o acompanhamento do alcance da visão de futuro almejada e dos eixos e diretrizes estratégicos acordados no PPA.

2-) Alterar o conceito do atributo “indicador de programa temático”, fornecendo parâmetros de qualidade e validade. O conceito, trazido do PPA 2012/2015, manteve seu caráter generalista, que considerou como suficiente o indicador ser utilizado como uma referência para aferir algum aspecto relacionado ao programa, não se produzindo assim informações suficientes sobre os resultados ou o desempenho dos programas. Para a *United States Agency for International Development* (Usaid), citada pelo TCU, “indicadores de desempenho são medidas que um setor ou organização usam para definir o sucesso e acompanhar o progresso no cumprimento dos seus objetivos estratégicos”;

3-) Disponibilizar de forma estruturada e organizada na Internet valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, ou seja, determinar e publicar os resultados efetivos que se almeja atingir com os programas temáticos escolhidos para o ciclo do PPA, reafirmando a transparência dos compromissos de governo e o acompanhamento e a avaliação do desempenho das ações públicas;

4-) Disponibilizar de forma estruturada e organizada na Internet valores anuais de referência para as metas (medida das entregas de produtos e serviços à sociedade), pois suas aferições apenas após o término do ciclo do PPA, sem parâmetros intermediários para avaliação de *performance*, limitam seus acompanhamento e alcance;

5-) Detalhar os valores globais, tanto anualmente como por objetivos, disponibilizando a memória de cálculo de sua definição. Até então, há um alto grau de consolidação, com a individualização dos valores globais apenas do primeiro ano e somatório do saldo restante para os demais três anos, o que impossibilita a análise do custo de oportunidade relativo à distribuição proposta para os recursos e a verificação da adequação do volume financeiro atribuído para cada programa.

6-) Prover mais tempo para as discussões oficiais dos processos de elaboração para o próximo PPA, bem como para os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2016/2019. De acordo com a Nota Técnica 183/2015 emitida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), não houve maiores avanços em relação ao processo participativo do PPA 2012-2015, o tempo disponibilizado de dois dias de reunião foi insuficiente para aprofundar as discussões (acarretando na proposição de

direcionamentos mais gerais em detrimento de posições mais estruturadas e amplamente debatidas), falta de abertura para discussões acerca dos investimentos governamentais e da política tributária, a realização das conferências nacionais deu-se posteriormente ao processo de elaboração do PPA. Ainda, em outra publicação do Inesc, intitulada “Novo PPA do governo Dilma: avanços e desafios do processo de participação social” (6/8/2015), foi destacada a realização do Dialoga Brasil PPA, evento no qual o governo trouxe a devolutiva das propostas da sociedade ao PPA e foi debatido o modelo da participação social no monitoramento do Plano. Houve pouco tempo disponível para avaliação da devolutiva e da proposta de monitoramento (uma tarde para definir as agendas prioritárias de monitoramento), lacunas quanto às principais metas a serem monitoradas nos próximos anos, existência de metas não mensuráveis e o debate restrito à ótica do planejamento governamental não se discutindo o modelo de desenvolvimento do país.

Feitas as recomendações trazidas acima, o TCU encaminhou cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República e demais ministérios ouvidos pelo Tribunal, e ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento e providências que entenderem pertinentes. Ao Poder Executivo, o Tribunal solicitou o retorno, no prazo de 180 dias, das medidas tomadas.

No Acórdão nº 1309/2017-TCU-Plenário, objeto do Processo TC nº 023.984/2015-5, relatado pelo ministro Bruno Dantas, foi analisado o pedido de reexame interposto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão contra decisão que proferiu recomendações de aprimoramento da metodologia do PPA 2016-2019, especificamente nos subitens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário acordaram os ministros do TCU, reunidos em Sessão do Plenário, conhecer e negar provimento ao pedido de reexame.

Por fim, no Relatório de Avaliação sobre Eficiência Alocativa dos Investimentos em Infraestrutura relativo ao exercício de 2018 (e elaborado em 2019), a Controladoria-Geral da União (CGU) trouxe alguns pontos a serem observados no PPA, entre os

quais: para cada iniciativa listada, ter a informação acerca de sua contribuição às metas (p. 5); elaboração de planos mais realistas em substituição ao otimismo exacerbado no que diz respeito à estimativa de recursos e ao conservadorismo na definição de metas a serem alcançadas (pp. 7-8); e a revisão das metas do PPA a cada LOA frente à previsão não concretizada da dotação orçamentária (p. 8).

3.5.2 PPA 2020-2023

O PPA 2020-2023, elaborado pelo governo Jair Messias Bolsonaro e que possui como lema Planejar, Priorizar, Alcançar (PPA), corresponde ao 8º ciclo do PPA, que se iniciou em 1991 com o PPA 1991-1995. Desse modo, ao final do ciclo atual, serão completados 32 anos de existência do plano plurianual.

A concepção do PPA 2020-2023 foi iniciada em outubro de 2017, no âmbito do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), sob a coordenação da antiga Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan/MP), cuja versão preliminar foi apresentada e debatida com atores governamentais (pertencentes aos poderes Executivo e Legislativo), no entanto a metodologia que vinha sendo discutida foi novamente revisada. Algumas das razões que levaram a essa revisão dizem respeito principalmente à eleição do atual Presidente da República, de modo a adaptá-la às novas orientações e diretrizes governamentais, e à adequação à reorganização administrativa do Poder Executivo, aprovada a nova estrutura para a Presidência da República e os Ministérios a partir da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019j).

Nesse sentido, em relação ao conteúdo, a nova metodologia presente no PPA 2020-2023 manteve das discussões realizadas entre 2017 e 2018 os seguintes componentes: simplificação conceitual do plano, promoção da orientação por resultados e fortalecimento do realismo fiscal.

Com a nova equipe de governo, acrescentou-se o componente de integração entre planejamento e avaliação, e a busca por uma visão orçamentária de médio prazo ao plano, como a existente nos denominados *Medium-Term Expenditure Frameworks* (MTEFs) e nomenclaturas afins e adotados por vários países - notadamente os

integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Atualmente, a responsabilidade pela elaboração, acompanhamento, avaliação e coordenação do processo de planejamento e orçamento públicos cabe ao Ministério da Economia, de acordo com a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, artigo 31, incisos XV e XVIII.

Para desconcentrar atribuições, o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, em seu artigo 44, atribuiu à Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepla), subordinada à Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), a responsabilidade pela elaboração do PPA. Assim, compete à Sepla:

- I – coordenar as ações de planejamento de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- III – estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual;
- IV - coordenar a sistematização e disponibilização de informações sobre a execução dos programas e das ações do Governo federal integrantes do plano plurianual;

O processo de concepção do PPA pelas equipes técnicas de planejamento iniciou-se, a partir do nível estratégico do plano, com a construção de diretrizes, ou seja, as principais orientações do plano de governo do Presidente da República eleito. Por meio dessa proposta preliminar, foi realizada uma oficina na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em fevereiro de 2019, com a presença de acadêmicos e especialistas do setor privado, onde discutiram-se as diretrizes e os temas com base nos cinco eixos que interligam o PPA ao Documento Preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Social (Endes), com a estratégia de defesa incorporada posteriormente. Com isso, buscou-se compatibilizar o planejamento público brasileiro de médio prazo (PPA) ao de longo prazo (Endes) (BRASIL, 2019g, p. 9).

Posteriormente, a Casa Civil da Presidência da República trouxe as suas contribuições, consolidando a proposta para validação dos temas e das diretrizes pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) - composto atualmente pelos Ministros da Casa Civil (coordenador), Controladoria-Geral da União (CGU) e Economia, que

deliberou por unanimidade pela aprovação, o que permitiu o respaldo político, de “maneira inédita”, à proposta técnica do PPA. (BRASIL, 2019g). O CIG foi criado pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de Julho de 2019, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No nível tático do plano, a partir de lista preliminar elaborada internamente na Sepla, foram realizadas oficinas para o aperfeiçoamento de cada um dos programas finalísticos. As oficinas foram organizadas pela Sepla em parceria com a Enap e ocorreram durante os meses de maio e junho de 2019. Foram reunidos os atores responsáveis pela formulação e implementação das respectivas políticas públicas, contando-se com a participação de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os resultados dessas oficinas foram consolidados em relatórios pelos moderadores responsáveis pela sua condução com a posterior submissão à apreciação dos secretários executivos dos ministérios (BRASIL, 2019g).

Dentro desse processo de elaboração do PPA, a equipe de governo fez menção à participação dos auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) nas discussões metodológicas e na contribuição ao aperfeiçoamento do modelo proposto no novo PPA (BRASIL, 2019g).

De acordo com o Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023 (BRASIL, 2019g, pp.18-23), a nova metodologia aplicada ao PPA 2020-2023 está pautada em quatro pilares:

1-) Simplificação metodológica, visando a tornar o PPA mais enxuto e estratégico, envolvendo os seguintes aspectos:

- O PPA só deve conter o essencial, optando-se por restringir o seu conteúdo apenas ao previsto na CF-1988, ou seja, o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas (art. 165, § 1º). Com isso, toda a parte operacional do plano referente às ações orçamentárias ficou atrelada à LOA e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios, os chamados planos estratégicos ministeriais;

- Redução de categorias e atributos, como o número de objetivos, indicadores e metas. Nesse sentido, para cada programa foi atrelado apenas um objetivo, uma meta e um

indicador. Por outro lado, segundo a equipe que concebeu o novo PPA, não haverá perdas com relação à transparência, ainda que as informações essenciais aos programas estejam presentes em dispositivos infralegais (como no planejamento estratégico dos órgãos).

- Nova arquitetura conceitual, na qual a dimensão estratégica foi desenhada com base em diretrizes (que refletem o programa de governo do governo eleito) e temas (que refletem a estrutura institucional, os ministérios e respectivos órgãos, adotada pelo governo federal). Na dimensão tática, as diretrizes e os temas foram desdobrados em programas de governo (que articulam um conjunto de ações, orçamentárias e não-orçamentárias, para enfrentar um problema).

2-) Realismo fiscal, de acordo com o contexto de restrição de recursos públicos e do teto dos gastos públicos (Emenda Constitucional nº 95/2016), compatibilizando-se o plano ao espaço fiscal disponível ao fazer escolhas de políticas públicas. Para isso, observam-se os seguintes aspectos:

- Atualização do PPA, no mínimo anualmente, de forma que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do país e que o plano continue retratando fidedignamente a disponibilidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas;

- Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, traz que o montante total das despesas primárias passa a ser fixado conforme o valor despendido no exercício anterior corrigido pela variação da inflação no período. Em outras palavras, o crescimento das despesas públicas não pode ser superior à inflação do período, o que contribui para alcançar o realismo fiscal do plano. Assim, a programação feita no PPA precisa ser elaborada de acordo com os limites fixados pelo NRF, pois os recursos destinados aos órgãos da administração pública federal passa a obedecer a esses limites, além das metas de resultado fiscal fixadas na LDO. Aqui, o PPA 2020-2023 inova ao adotar a lógica dos tetos setoriais (ou referenciais monetários), ou seja, o somatório dos gastos setoriais estabelecidos a cada um dos ministérios (e seus respectivos órgãos) que compõem o governo federal;

- PPA como instrumento orçamentário de médio prazo, tendo como referência ferramentas de gestão orçamentária de médio prazo, dentro dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP);

- Cenários Fiscais. Para o reequilíbrio fiscal das contas públicas, o governo federal busca ampliar a arrecadação e reduzir as despesas, como as reformas previdenciária, tributária, administrativa, entre outras. Com isso, pretende-se garantir que os recursos orçamentários para o financiamento do PPA sejam condizentes com a capacidade financeira do país e fortalecer a importância decisória do plano, configurando-se como um espaço estratégico por meio do qual prioridade e seletividade sejam critérios praticados nas escolhas alocativas de recursos públicos.

3-) Integração entre planejamento, monitoramento e avaliação - revisão de prioridades e escolhas a partir de análises de impactos da ação pública e a inclusão de novos atores para apoiar esses processos, ou seja, as inovações incluem a seletividade (apenas as programações consideradas prioritárias são monitoradas de forma intensiva) e a participação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) nesse processo de monitoramento dos programas do PPA, contando com apoio dos órgãos setoriais, da SOF/ME e da Seges/ME, além do desejo de aperfeiçoar o processo de avaliação. O CMAP foi criado por meio do Decreto nº 9.834/2020 e tem como objetivo melhor avaliar políticas públicas mantidas diretamente pela União ou que recebam subsídios federais, selecionando-as anualmente por critérios determinados no PPA e considerando aspectos como materialidade, criticidade e relevância.

4-) Visão estratégica com foco em resultados - priorização de ações que tenham impactos positivos na sociedade, tornando o PPA um *locus* estratégico de decisão governamental.

Assim, com base nos quatro pilares acima, foi desenvolvida a lógica metodológica do PPA 2020-2023, sendo a sua principal ambição o caráter estratégico, pretendendo-se configurar como instrumento efetivo de gestão governamental a médio prazo, abrangendo o monitoramento da execução físico-financeira e a avaliação de resultados.

No atual PPA, a organização pelas dimensões estratégica, tática e operacional continuam presentes. Na dimensão estratégica encontram-se cinco eixos estratégicos (institucional, infraestrutura, social, ambiental e econômico), que são a interface do PPA com a proposta de estratégia de longo prazo presente no proposto no Documento Preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), prevista no Projeto de Lei nº 9.163/2017 em tramitação no Congresso Nacional. Há também a estratégia de defesa, incluída pela atual gestão presidencial com base na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 179, de 2018.

Dos eixos estratégicos são derivadas 13 diretrizes de governo (MTPPA 2020-2023, 2019, pp. 72-73), que exprimem o conteúdo da proposta de governo do Presidente da República e foram aprovadas pelo CIG.

Quadro 23 - Diretrizes do PPA 2020-2023

1 - Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado.	2 - Articulação e coordenação com os entes federativos, combinando processos de contratualização, com transferências de recursos e responsabilidades, e mecanismos de monitoramento e avaliação.
3 - Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado.	4 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família.
5 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho.	6 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde.
7 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho.	8 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais.
9 - Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento.	10 - Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional.
11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica

13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da Defesa Nacional, das Relações Exteriores e da Segurança Institucional.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda, de acordo com o Manual Técnico do PPA 2020-2023 (2019, pp. 72-73) existem 15 temas, que estão relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo e representam as principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos definidos no plano.

Quadro 24 - Temas do PPA 2020-2023

1 - Transparência e Combate à Corrupção	2 - Nova Previdência e Política Fiscal Solvente
3 - Educação	4 - Saúde
5 - Assistência Social, Cultura e Esporte	6 - Vínculos Familiares Intergeracionais
7 - Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais	8 - Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais
9 - Defesa	10 - Fortalecimento das Instituições Republicanas
11 - Produtividade e Competitividade com Geração de Oportunidades e Empregos	12 - Desenvolvimento Territorial
13 - Justiça e Segurança Pública	14 - Agropecuária e Meio Ambiente
15 - Política Externa e Comércio Exterior	

Fonte: elaborado pelo autor.

Na dimensão tática constam 69 programas finalísticos, derivados dos eixos estratégicos, das diretrizes e dos temas. Os programas são o elo entre as dimensões estratégica, tática e operacional, sendo o cerne do nível tático, de médio prazo, o que a nova metodologia do PPA pretende enfatizar.

Quadro 25 - Comparativo entre os programas finalísticos
(PL-PPA 2020-2023 x PPA 2020-2023)

Programas presentes no PLPPA (antes do envio ao Congresso Nacional)	Programas presentes na Lei do PPA (após envio ao Congresso Nacional e sanção)
1- Agropecuária Sustentável	1 - A Hora do Turismo (28)
2 - Governança Fundiária	2 - Agropecuária Sustentável (1)
3 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	3 - Assistência Farmacêutica no SUS (46)
4 - Qualidade Ambiental Urbana	4 - Atenção Especializada à Saúde (47)
5 - Mudança do Clima	5 - Atenção Integral à Primeira Infância (53)
6 - Brasil Moderniza	6 - Atenção Primária à Saúde (48)
7 - Defesa Agropecuária	7 - Aviação Civil (32)
8 - Pesquisa e Inovação Agropecuária	8 - Brasil Moderniza (6)
9 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	9 - Brasil na Fronteira do Conhecimento
10 - Conecta Brasil	10 - Brasil, Nosso Propósito (14)
11 - Política Nuclear	11 - Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal (35)
12 - Programa Espacial Brasileiro	12 - Conecta Brasil (10)
13 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	13 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais (3)
14 - Brasil, Nosso Propósito	14 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional (64)
15 - Empregabilidade	15 - Cultura (54)
16 - Inserção Econômica Internacional	16 - Defesa Agropecuária (7)
17 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	17 - Defesa Nacional (65)
18 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	18 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde (49)
19 - Nova Previdência	19 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano (22)
20 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	20 - Educação Básica de Qualidade (40)
21 - Política Externa	21 - Educação Especial

22 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	22 - Educação Infantil
23 - Gestão de Riscos e Desastres (Defesa Civil)	23 - Educação Profissional e Tecnológica (41)
24 - Mobilidade Urbana	24 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão (42)
25 - Moradia Digna	25 - Empregabilidade (15)
26 - Recursos Hídricos	26 - Energia Elétrica (29)
27 - Saneamento Básico	27 - Esporte (55)
28 - A Hora do Turismo	28 - Estatísticas e Avaliações Educacionais (43)
29 - Energia Elétrica	29 - Garantia da Estabilidade Monetária e financeira (37)
30 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	30 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral
31 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	31 - Gestão de Riscos e Desastres (23)
32 - Aviação Civil	32 - Gestão e Organização do SUS (50)
33 - Transporte Aquaviário	33 - Governança Fundiária (2)
34 - Transporte Terrestre e Trânsito	34 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (56)
35 - Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal	35 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas (57)
36 - Segurança Institucional	36 - Inserção Econômica Internacional (16)
37 - Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira	37 - Justiça (44)
38 - Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	38 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade (17)
39 - Proteção Jurídica da União	39 - Mobilidade Urbana (24)
40 - Educação Básica de Qualidade	40 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (18)
41 - Educação Profissional e Tecnológica	41 - Moradia Digna (25)
42 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	42 - Mudança do Clima (5)
43 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	43 - Nova Previdência (19)
44 - Justiça	44 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica (66)

45 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	45 - Pesquisa e Inovação Agropecuária (8)
46 - Assistência Farmacêutica no SUS	46 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (31)
47 - Atenção Especializada à Saúde	47 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (20)
48 - Atenção Primária à Saúde	48 - Política Externa (21)
49 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	49 - Política Nuclear (11)
50 - Gestão e Organização do SUS	50 - Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas
51 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	51 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas (58)
52 - Vigilância em Saúde	52 - Programa Espacial Brasileiro (12)
53 - Atenção Integral à Primeira Infância	53 - Promoção da Cidadania (59)
54 - Cultura	54 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos (63)
55 - Esporte	55 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
56 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	56 - Proteção Jurídica da União (39)
57 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	57 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena (51)
58 - Produção de dados e Conhecimento para o aprimoramento de Políticas Públicas	58 - Qualidade Ambiental Urbana (4)
59 - Promoção da Cidadania	59 - Recursos Hídricos (26)
60 - Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	60 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social (61)
61 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social	61 - Saneamento Básico (27)
62 - Segurança Alimentar e Nutricional	62 - Segurança Alimentar e Nutricional
63 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos	63 - Segurança Institucional (36)

64 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	64 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, o Crime Organizado e ao Crime Violento (45)
65 - Defesa Nacional	65 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável (13)
66 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica	66 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável (38)
-	67 - Transporte Aquaviário (33)
-	68 - Transporte Terrestre e Trânsito (34)
-	69 - Vigilância em Saúde (52)

Fonte: elaborado pelo autor.

No Projeto de Lei do Plano Plurianual (PL-PPA), elaborado pela equipe de governo do Presidente da República, constavam 66 programas. Após envio, discussão e votação no Congresso Nacional e retorno ao Presidente da República para sanção, o PPA passou a ter 69 programas. Comparando-se esses dois documentos, do PL-PPA foi suprimido o programa 60 - Programa Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e adicionados os programas 21, 22, 50, 55 - Educação Especial, Educação Infantil, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas e Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, respectivamente.

Cada programa finalístico possui associados um único objetivo (propósito da intervenção governamental), um único indicador (para monitorar o desempenho do programa relacionado) e uma única meta (expressão do que se pretende alcançar).

A Mensagem Presidencial (BRASIL, 2019g, p. 28) destaca a primeira infância, presente no PPA principalmente por meio do Programa 5 - Atenção Integral à Primeira Infância, como prioridade do plano vigente. De acordo com o referido texto:

A primeira infância, geralmente conceituada como intervalo entre a gestação e a idade de 6 anos, é etapa de formação do indivíduo no qual estão sendo constituídos elementos cognitivos básicos. É nessa fase que se organiza a arquitetura cerebral, que é condição essencial dos padrões de aprendizagem, saúde e

comportamento futuros. Contextos sociais inadequados podem comprometer esse processo de formação e prejudicar o desenvolvimento das competências cognitivas, afetivas e sociais dos indivíduos.

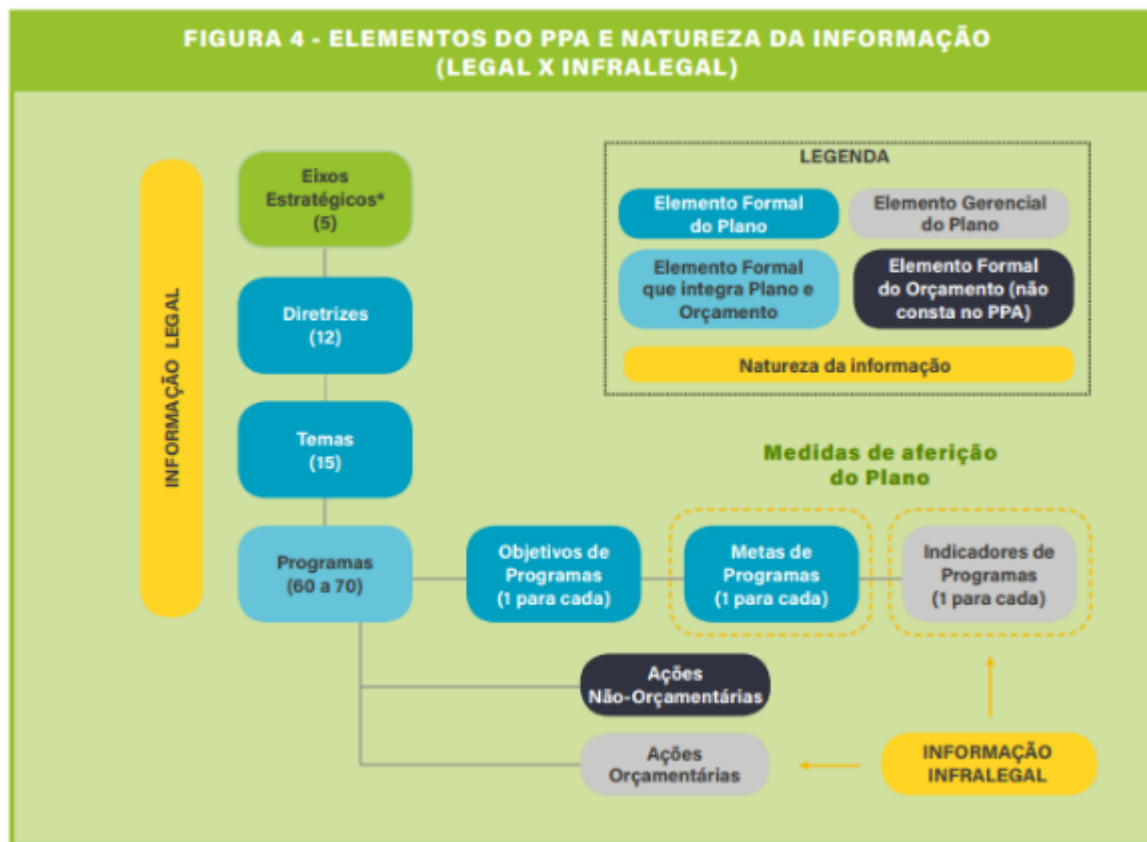
No entanto, devido à simplificação metodológica adotada, não há mecanismos no PPA 2020-2023 que possibilitem a divulgação de informações organizadas por agendas transversais. Nesse sentido, agendas transversais como a da Primeira Infância serão coordenadas por meio da criação de Grupos de Trabalho ou pelos próprios órgãos executores da agenda (BRASIL, 2019j).

Além dos programas finalísticos, que voltaram a ser elaborados a partir do modelo lógico, há também seis programas de gestão, relativos às atividades administrativas ou organizacionais dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), das Empresas Estatais Federais, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Destaca-se que há apenas um programa de gestão contemplando todas as despesas administrativas do Poder Executivo.

Para a elaboração do PPA vigente, combinou-se o modelo lógico, tendo a teoria do programa (que estabelece relações causais entre elementos como insumos, ações, produtos, resultados e impactos) como uma de suas bases conceituais, com indicadores que captam diferentes níveis de desempenho governamental (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) (BRASIL, 2019j, p. 14-15).

Na dimensão operacional encontram-se as ações orçamentárias, que estão presentes na lei orçamentária anual (LOA). Já as ações não-orçamentárias, custeadas por meio de outras fontes de financiamento (que não do orçamento) e presentes em legislação infralegal ao PPA ou em dispositivo legal específico, serão publicadas no portal do governo. As ações orçamentárias e não-orçamentárias atrelam-se aos programas finalísticos de cada órgão. Por fim, as ações orçamentárias e não-orçamentárias interligam-se aos planejamentos estratégicos de cada um dos ministérios.

Figura 3 - Estrutura metodológica do PPA 2020-2023



Fonte: MTPPA 2020-2023 (BRASIL, 2019j, p. 37)

Na figura acima, retirada do MTPPA, são 13 diretrizes ao invés das 12 sinalizadas, conforme lista trazida anteriormente nesta seção.

Com relação à participação social no processo de elaboração do PPA, a Secap e o Ipea receberam contribuições por meio do endereço eletrônico consultaspublicas.ipea.gov.br durante o mês de junho de 2019 com a finalidade de aperfeiçoar o desenho dos programas finalísticos. Foram cerca de 2.100 participações, 193 propostas de alteração nos programas e 1.815 concordâncias com as propostas. Diferentemente de PPAs anteriores, que se utilizam de fóruns sociais com a presença de conselhos representativos da sociedade, a interação ocorreu pela primeira vez exclusivamente por meio eletrônico, com vistas a ampliar a participação social para todo o país e trazer maior economicidade ao processo (BRASIL, 2019g, p. 23).

No entanto, durante o governo Bolsonaro, entre os diversos colegiados que foram extinguidos, encontra-se também o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), também conhecido por “Conselhão”, que era composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil para assessorar diretamente ao presidente da República em questões relacionadas às políticas públicas (Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019).

No atual ciclo, ao longo dos quatro anos do plano, o governo federal estabeleceu os seguintes valores globais para a execução do PPA, com destaque para o montante dos programas finalísticos do eixo econômico, que totalizam mais de R\$ 8 trilhões (BRASIL, 2019g, p. 27):

Tabela 6 - PPA em grandes números

Programas		Valor (em R\$ mil)
Programas Finalísticos	Eixo Institucional	10.210.562
	Eixo Social	1.763.180.680
	Eixo Ambiental	139.857.971
	Eixo Econômico	4.465.891.959
	Eixo de Infraestrutura	384.189.255
	Estratégia de Defesa	39.436.795
Programa de Gestão		1.577.434.913
Total		8.380.202.135

Fonte: elaborado pelo autor

A lei do PPA costumeiramente é composta pelo texto da lei, pela mensagem presidencial e pelos anexos - estes, conforme o quadro abaixo.

Quadro 26 - Estrutura do anexos do PPA 2020-2023

Anexo I - Programas Finalísticos (69)
Anexo II - Programas de Gestão (6)
Anexo III - 1. Investimentos Plurianuais Prioritários Seção I 2. Investimentos Plurianuais Prioritários Seção II
Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não-Dependentes

Fonte: elaborado pelo autor

Com relação ao PPA 2020-2023, os programas finalísticos (Anexo I) e de gestão (Anexo II) já foram abordados. No Anexo III, houve a separação entre duas seções. Assim, na seção I estão inclusos os investimentos plurianuais prioritários escolhidos pela gestão presidencial. Na seção II, foram incluídos os investimentos plurianuais prioritários condicionados, que poderão ser atendidos por emendas parlamentares, inclusive as impositivas.

No que diz respeito à seção I, os critérios de seleção e de priorização propostos foram agregados na Resolução nº 1, de 24 de Julho de 2019, do Comitê Interno de Governança (CIG). Assim, esses critérios consistem em selecionar prioritariamente os seguintes investimentos:

- 1º) em execução, com desembolso financeiro (acumulado até 30 de junho de 2019) ultrapassando 20% do seu valor total do investimento;
- 2º) que não tenham impedimentos (como expedição de licenças) para execução imediata ou com impedimento que possa ser sanado ainda em 2020; e
- 3º) com conclusão prevista até 2023 (último ano da atual gestão presidencial).

Esses critérios foram apresentados aos órgãos setoriais a fim de que definissem suas respectivas carteiras prioritárias de investimentos plurianuais de acordo com eles e com os seus limites orçamentários e financeiros. Posteriormente, a carteira final de investimentos prioritários do governo federal foi submetida à validação do CIG. Anualmente, a carteira de investimentos poderá ser revista - por meio de

regulamentação infralegal da Lei do PPA ou de previsões específicas na LDO e na LOA -, de acordo com as ocorrências durante a execução ou como consequência da avaliação de resultados.

Considerando-se os critérios e as definições estabelecidos, o quadro abaixo traz os investimentos plurianuais prioritários trazidos pelo governo federal (Anexo III, seção I, da Lei do PPA).

Quadro 27 - Investimentos plurianuais prioritários do Governo Federal

Programas	Investimentos
9 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de Fonte de Luz Síncrotron de 4ª geração - Sirius, por Organização Social; - Expansão das Instalações Física e Laboratorial do LNNano, por Organização Social.
12 - Conecta Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de Infraestrutura para os Projetos Norte e Nordeste Conectados.
59 - Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) - Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Eixo Norte)
68 - Transporte Terrestre e Trânsito	<ul style="list-style-type: none"> - BR-101/AL - Adequação - Divisa AL/PE - Divisa AL/SE; - BR-101/BA - Adequação - Divisa SE/BA - Entr. BR-324; - BR-116/RS - Adequação - Eldorado do Sul - Pelotas; - BR-163/MT - Adequação - Rondonópolis - Cuiabá - Posto Gil; - BR-163/PA - Construção - Divisa MT/PA - Santarém; - BR-163/PR - Adequação - Cascavel - Guaiara - BR-163/PR - Adequação Entr. BR-277 - Cascavel - Marmelândia; - BR-280/SC - Adequação - S. Francisco do Sul - Jaraguá do Sul; - BR-381/MG - Duplicação - Gov. Valadares - Belo Horizonte; - BR-470/SC - Adequação - Navegantes - Rio do Sul; - Construção da ferrovia de Integração Oeste-Leste - FIOL (Ilhéus/BA - Barreiras/BA) - EF 334; - Construção da Segunda Ponte sobre o Rio

	Guaíba - nas BRs 116/290/RS; - Porto de Pecém - Acesso Rodoviário - BR-222/CE.
64 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	- Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS- Construção do Centro Nacional de Capacitação e Difusão de Ciências Forenses
18 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	- Construção do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde - CDTS; - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.
17 - Defesa Nacional	- Desenvolvimento de Submarinos Convencionais e Nuclear; - Programa Estratégico ASTROS 2020; - Programa Estratégico do Exército Guarani; - Programa Nuclear da Marinha- Projeto FX-2; - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins; - Projeto KC-390 - Aquisição de Cargueiros Táticos Militares- Projeto KC-X.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na seção II do Anexo III constam os investimentos plurianuais prioritários condicionados que poderão ser atendidos por emendas parlamentares. Essa inserção foi realizada pelo relator do PL-PPA, o senador Oriovisto Guimarães. Assim, as emendas recepcionadas para investimentos prioritários foram reunidas, pela primeira vez, em uma seção específica, tendo em vista a vigência e a limitação do Novo Regime Fiscal, com aprovação integral ou parcial de 216 proposições, ampliando-se a carteira de investimentos de R\$ 16,5 bilhões para R\$ 54 bilhões (BRASIL, 2019i, pp.18-20).

A demanda de recursos por meio de emendas ultrapassou R\$ 100 bilhões. Entretanto, em face do cenário macroeconômico expressivamente restritivo, afigura-se medida de responsabilidade fiscal pertinente a não alocação de recursos adicionais, decorrentes de emendas parlamentares, aos inicialmente previstos pelo Poder Executivo para 2020, viabilizando inclusive a obrigatória compatibilidade entre os instrumentos PPA e LOA (BRASIL, PARECER 2019i, p. 18).

Até então, o Congresso incluía mais investimentos prioritários no PPA, mas não tinha a obrigação de reservar recursos das emendas individuais e coletivas para tais investimentos, cabendo ao Poder Executivo financiá-los. Além dessa mudança, o relator do PL-PPA limitou em 25% do valor da carteira de investimentos prioritários a possibilidade de alteração pelo Poder Executivo (BRASIL,2019e).

Em se tratando de emendas, no Congresso Nacional, foi elaborado o Parecer CN nº 57, de 10 de Dezembro de 2019, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Nesse Parecer, consta o total de emendas ao PL-PPA 2020-2023 de acordo com uma das cinco recepções possíveis, quais sejam: aprovada, aprovada parcialmente, prejudicada, rejeitada e inadmissível (BRASIL, 2019i, p. 17).

Tabela 7 - Total de emendas ao PL-PPA 2020-2023

Recepção da Emenda	Quantidade
Aprovadas	61
Aprovadas Parcialmente as emendas que: - Propuseram medida albergada por outra já existente de escopo mais amplo; - Propuseram empreendimento que apenas segmenta a localidade de outro já existente com localizador mais amplo; ou - Receberam ajuste de valor para adequação ao valor global do programa a que se refere.	268
Prejudicadas as emendas que: - Propuseram objeto semelhante ou contrário ao de dispositivo já existente; ou - Propuseram alteração em dispositivo suprimido por outra emenda.	29
Rejeitadas as emendas que: - Propuseram intervenção destoante da linha conceitual do projeto de lei; ou - Propuseram empreendimento passível de ser realizado em um único exercício financeiro.	67
Inadmissibilidade , por meio do Comitê de Exame de Admissibilidade de Emendas (CAE), de	

acordo com as seguintes possíveis motivações: - Conflitou com o dispositivo constitucional, legal ou regimental (art. 146 da Resolução 01/2006-CN); - Conflitou com as determinações aprovadas no Parecer Preliminar; - Tratou de matéria estranha ao objeto da lei (art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/98); ou - Tratou de matéria que não é competência da União.	123
Total de Emendas	548

Fonte: elaborado pelo autor

Além disso, foram apresentadas as emendas ao PL-PPA 2020-2023 por recepções e por tipos, quais sejam: investimento prioritário, objetivo, programa e texto da lei.

Tabela 8 - Acolhimento de emenda por tipo

Tipo de Emenda	Decisão do Parecer	Quantidade de Emendas
Investimento Prioritário	Aprovada	28
	Aprovada Parcialmente	188
	Inadmitida	96
	Prejudicada	11
	Rejeitada	7
Objetivo	Aprovada	22
	Aprovada Parcialmente	20
	Inadmitida	3
	Prejudicada	7

	Rejeitada	10
Programa	Aprovada	4
	Aprovada Parcialmente	10
	Inadmitida	24
	Rejeitada	34
Texto da Lei	Aprovada	7
	Aprovada Parcialmente	50
	Prejudicada	11
	Rejeitada	16
Total		548

Fonte: elaborado pelo autor com base em Parecer CN Nº 57, de 2019 (BRASIL, 2019i, p. 18).

Ainda de acordo com o referido Parecer, o relator, os parlamentares, as comissões e as bancadas estaduais no Congresso Nacional apresentaram 548 emendas ao PL-PPA (BRASIL, 2019, p. 17). Entre as 548 emendas apresentadas, 154 tratavam de emendas ao texto do projeto de lei e 394 tratavam de emendas à despesa (BRASIL, 2019i, p. 16).

Tabela 9 - Emendas por autor e por tipo

Autor	Texto do PL-PPA	Despesa
Bancada Estadual	8	65
Comissão da Câmara	32	49
Comissão do Senado	8	33
Comissão do Congresso	2	5

Deputado Federal	89	174
Senador	11	66
Relator Geral	4	2
Total	154	394

Fonte: elaborado pelo autor com base em Parecer CN Nº 57, de 2019 (BRASIL, 2019i, p. 16)

Assim, após elaboração do parecer final à proposta, o PL-PPA foi examinado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), seguiu para a análise de deputados e senadores em sessão conjunta do Congresso Nacional e, nesse momento, os congressistas aprovaram o substitutivo (ao texto original do Poder Executivo) apresentado pelo relator do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN 21/2019), ao qual foram incluídas as emendas parlamentares aprovadas.

Com essa aprovação pelo Congresso Nacional, o Projeto de Lei retornou ao Presidente da República, que o sancionou (tornando-o o PPA 2020-2023), mas vetando o inciso VII, do art. 3º, do PL-PPA, que traz a seguinte redação: “VII - a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável [ODS] da Organização das Nações Unidas”.

Esse dispositivo foi inserido no Congresso Nacional pelo relator do PL-PPA, contemplando três emendas apresentadas e aprovadas: pelo senador Rodrigo Cunha do Partido da Social Democracia Brasileira de Alagoas (PSDB-AL), pela bancada parlamentar de Alagoas e pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado (presidida pelo senador Rodrigo Cunha).

Então, com base no artigo 66, § 1º, da CF-1988, vetou-se parcialmente a Lei do PPA por inconstitucionalidade. Como justificativa presente à Mensagem nº 743, de 27 de Dezembro de 2019 encaminhada ao Presidente do Senado Federal, o Presidente da República, por meio de consulta à Advocacia-Geral da União (AGU), trouxe que:

O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e

política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal (BRASIL, 2019f, p. 1).

Por outro lado, em matéria publicada pelo periódico Correio Braziliense em 1º de Janeiro de 2020 sob o título “Bolsonaro chama ideologia de gênero de 'nefasta' e critica agenda da ONU”, as redes sociais do Presidente Jair Bolsonaro traziam a seguinte manifestação: “Dentre as ‘metas’ da agenda 2030 estão a nefasta ideologia de gênero e o aborto, sob o disfarce de ‘direitos sexuais e reprodutivos’”.

Figura 4 - Manifestação do Presidente da República sobre a Agenda 2030



Fonte: Twitter (2019)

Para contextualizar, os ODS fazem parte de um compromisso internacional assinado pelo Brasil em conjunto a 192 países no ano de 2015, substituindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos no ano 2000. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, outra denominação dada aos ODS, foi adotada de forma unânime pelos 193 Estados-membros da ONU, e define 17 ODS, 169 metas e 244 indicadores.

Cabe lembrar que os ODS foram base para a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), documento que pretende ser o instrumento de planejamento público brasileiro a longo prazo e orientar, articular e influenciar os demais instrumentos brasileiros de planejamento, inclusive o PPA. Ainda que não tenha deixado de ser o Projeto de Lei nº 9.163/2017, os cinco eixos da Endes (institucional, infraestrutura, ambiental, social e econômico) integraram a dimensão estratégica do PPA 2020-2023 juntamente ao eixo da estratégia de defesa, que foi incorporado posteriormente pela gestão Jair Bolsonaro.

Por fim, no anexo IV do PPA, constam os Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não-Dependentes, ou seja, empresas públicas e sociedades de economia mista (pertencentes à administração indireta) que não recebem do ente controlador (no caso, da União) recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (art. 30, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

3.5.3 Tentativas recentes de desinstitucionalização do PPA

Existem pelo menos quatro tentativas de desinstitucionalização do plano plurianual. Há o esvaziamento, notadamente técnico, trazido pelo PPA 2020-2023, a criação do Plano Mais Brasil, a aprovação do Decreto nº 10.179/2019 e a possibilidade de criação do Plano Pró-Brasil. A seguir, serão abordadas cada uma dessas tentativas, em curso ou prestes a ocorrer.

3.5.3.1 Esvaziamento técnico trazido pelo PPA 2020-2023

Em primeiro lugar, o esvaziamento técnico advém da concepção do PPA 2020-2023, em que pesem a edição da Nota Técnica Conjunta elaborada pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado e o acompanhamento *pari passu* realizado pelo TCU, de forma inédita para o plano, cujo relatório gerou o Acórdão 2515/2019.

3.5.3.1.1 Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 - Consultorias de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados

Preliminarmente, cabe lembrar que o PPA é uma lei ordinária cuja iniciativa cabe ao chefe do Poder Executivo e, como toda lei, precisa da respectiva tramitação no Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional em nível federal.

De acordo com a CF-1988 (artigo 166), o projeto de lei relativo ao PPA é apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, ou seja, de acordo com as regras para as sessões conjuntas e para a atividade legislativa mista da Câmara dos Deputados e do Senado.

Então, no Congresso Nacional, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) tem como competência emitir parecer e deliberar sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, de acordo com a Resolução 1/2006-CN, artigo 2º, inciso I.

Nesse contexto, a Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 foi elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf), do Senado, e pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), da Câmara dos Deputados, com o intuito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão do Projeto de Lei do PPA no âmbito do Congresso Nacional.

A elaboração dessa Nota Técnica Conjunta atende à determinação da Resolução nº 1 de 2006-CN (artigo 154, § 2º), que estabelece:

Art. 154.
[...]

§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.

Como pontos prioritários de atenção, ambas as consultorias destacaram diversas lacunas normativas e metodológicas a serem supridas, organizadas no quadro abaixo na primeira coluna.

Já na segunda coluna, foi analisada por esta tese de doutorado a incorporação, ou não, desses apontamentos trazidos pelas consultorias. Para isso, foram consultados o Projeto de Lei do PPA e os seus quatro anexos, a lei do PPA e os seus quatro anexos (Lei nº 13.971/2019), o Decreto nº 10.321/2020 (que regulamenta o PPA 2020-2023), o Projeto de Lei da LOA 2020 e seus anexos e a LOA 2020 e seus anexos (Lei nº 13.978/2020).

Quadro 28 - Apontamentos da Nota Técnica Conjunta

Projeto de Lei do PPA	Lei do PPA
Marco Conceitual do PPA	
1 - Definições. Em que pese a alegação de simplificação, o artigo 2º mobilizou definições que não fazem parte da estrutura do PPA, ou seja, que não são retomados ao longo do PLPPA e/ou de seus anexos. Exemplo: tema, indicador, política pública, política nacional, eixo.	1 - Definições. - Tema: suprimido; - Indicador: referenciado no artigo 3º, inciso II, e no artigo 15, inciso II - Política Pública: nenhuma alteração; - Política Nacional: nenhuma alteração; - Eixo: suprimido.
2 - Investimentos. Os investimentos contidos no anexo de Investimento Plurianual Prioritário restringem-se ao orçamento fiscal e de seguridade social. Ou, ainda, há a possibilidade de considerar como prioritários os investimentos presentes no anexo Investimento Plurianual das Empresas Estatais não Dependentes.	2 - Investimentos. Nenhuma alteração.
3 - Categorias. As categorias utilizadas para compor as fontes dos recursos não orçamentários dos programas finalísticos são créditos e demais fontes e gastos tributários, e não gastos diretos e subsídios cujas definições foram contempladas no	3 - Categorias. Nenhuma alteração verificada na Lei.

artigo 2º.	
<p>4 - Diretriz. A Diretriz 2, componente das 13 diretrizes trazidas no eixo estratégico do PLPPA, não possui relação com nenhum dos programas (eixo tático), indicando o descompromisso com o seu alcance.</p> <p>II - Articulação e coordenação com os demais entes federativos, combinando processos de relacionamento formal, mediante celebração de contratos ou convênios, envolvendo transferência de recursos e responsabilidades, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação.</p>	<p>4 - Diretriz. Nenhuma alteração verificada no Anexo I.</p>
<p>5 - Fragilidades nas relações causais entre diretriz, programa e meta. Por exemplo, a Diretriz 1 - Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado - está vinculada apenas ao Programa Justiça, cuja meta é a seguinte: alcançar 80% do índice de direitos promovidos aos cidadãos, de acesso ao acervo da memória nacional, da defesa do mercado concorrencial e do consumidor e da aplicação da justiça na gestão de ativos. No entanto, além de o índice de direitos promovidos aos cidadãos não estar detalhado no PL e tampouco haver referência à fonte desse indicador, essa meta não responde à respectiva diretriz.</p>	<p>5 - Fragilidades nas relações causais entre diretriz, programa e meta. Nenhuma alteração verificada no Anexo I.</p>
Estrutura e Metodologia do PPA	
<p>6 - Objetivos e metas. Para cada um dos programas finalísticos, não são explicitados vários objetivos e metas, ou seja, cada um dos 66 programas traz, respectivamente, 66 objetivos e 61 metas quantificáveis, pois cinco desses programas possuem metas qualitativas. Assim, dada a complexidade dos problemas que cada um desses programas propõe-se a enfrentar, não parece razoável contar apenas com uma meta sintética por programa.</p>	<p>6 - Objetivos e metas. Nenhuma alteração.</p>
<p>7 - Programas. Ausência de coerência interna aos programas. Por exemplo, o Programa Segurança Institucional - cujo objetivo é aprimorar a articulação e o assessoramento político estratégico nas questões relacionadas à soberania, aos interesses nacionais e à segurança do Estado e da sociedade -, que mais</p>	<p>7 - Programas. Nenhuma alteração.</p>

<p>se assemelha à prestação de um serviço ao próprio Estado, não parece se adequar ao conceito de programa finalístico previsto no artigo 2º do PLPPA, qual seja: um conjunto de ações orçamentárias [...] suficientes para enfrentar um problema da sociedade, conforme objetivos e metas”.</p>	
<p>8 - Metas de resultados. Metas de produto ou de processo em detrimento das declarações de resultados expressamente definidas no PLPPA. Por exemplo, no Programa Mudança do Clima a meta consiste em políticas, ações e medidas implementadas para enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, sem o resultado que se espera alcançar - em que pese o compromisso assumido pelo Brasil no Acordo de Paris, que traz métricas de redução na emissão de carbono.</p> <p>Outro exemplo diz respeito ao Programa Moradia Digna, cuja meta é atingir 1.380.000 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade. Além de o valor da linha de base em 2020 ser zero (ignorando iniciativa anteriores), a meta refere-se a produto, não a resultado.</p> <p>No Programa Atenção Especializada à Saúde, o objetivo é promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à ampliação do acesso e redução das desigualdades regionais. Mas, a única meta trazida trata apenas da ampliação do índice de transplantes de órgãos sólidos, o que não é suficiente para o alcance do objetivo proposto, além de não haver a sua regionalização.</p>	<p>8 - Metas de resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Mudança do Clima: ainda que não se traga maiores detalhamentos, foi inserida a meta de redução das emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005. - Programa Moradia Digna: nenhuma alteração; - Programa Atenção Especializada à Saúde: nenhuma alteração.
<p>9 - Encadeamento lógico entre PPA, LDO e LOA. O Programa Atenção Integral à Primeira Infância tem, no PLOA 2020, meta de atendimento a 800.000 crianças ao custo de R\$ 524 milhões. Mas, para o triênio final do PPA (2021-2023), a meta é acompanhar 3 milhões de crianças com valor correspondente a apenas R\$ 1,1 bilhão, ou seja, aproximadamente R\$ 358 milhões por ano. O crescimento de 275% na meta com redução dos valores aplicados justifica-se por tratar-se de meta cumulativa ou há investimentos no primeiro ano que serão aproveitados em atendimentos menos custosos a partir de então?</p>	<p>9 - Encadeamento lógico entre PPA, LDO e LOA.</p> <p>Programa Atenção Integral à Primeira Infância. Acréscimo de valores. Para a LOA 2020, a dotação orçamentária é de R\$ 492 milhões. Para o triênio final do PPA, prevê-se R\$ 1,4 bilhão.</p>
<p>10 - Indicadores. Não há a descrição do modo de apuração dos indicadores, com a indicação da fórmula de cálculo, o que não permite o conhecimento de quais parâmetros, variáveis e</p>	<p>10 - Indicadores. Nenhuma alteração.</p>

<p>fontes de dados estão sendo considerados, prejudicando os controles interno, externo e social.</p> <p>Por exemplo, o Programa Gestão de Riscos e Desastres traz como descritor de desempenho a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres. Mas, não há a informação de como será apurada essa medida de governança e de governabilidade municipal.</p>	
<p>11 - Linha de base. Ausência de linha de base para as metas estabelecidas nos programas.</p> <p>Por exemplo, nota-se essa ausência nos Programas Geologia, Mineração e Transformação Mineral e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde.</p> <p>Há também o exemplo do Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais, em que meta é realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais. Mas, conforme planejamento anual, a linha de base é 100% e o valor previsto ao final do PPA também é 100%. Além de a meta já estar em 100% (não havendo um problema na sociedade a constar da agenda governamental), quem estabelece quais estudos serão realizados é a própria Instituição, tornando-se improvável o não cumprimento da meta.</p> <p>Por fim, há metas de programas que desde início assume-se que não serão cumpridas na integralidade, a exemplo do Programa Cooperação com o Desenvolvimento Nacional, cuja meta é atingir 82% [cuja linha de base é 80,8%] de realização das ações de cooperação com o desenvolvimento nacional.</p>	<p>11 - Linha de base.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Geologia, Mineração e Transformação Mineral: nenhuma alteração; - Programa Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde: nenhuma alteração; - Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais: nenhuma alteração; - Programa Cooperação com o Desenvolvimento Nacional: nenhuma alteração.
<p>12 - Programas finalísticos. Dadas as diversas alterações feitas nos programas finalísticos, todas as ações orçamentárias deveriam ser revistas ou validadas para serem suficientes para o alcance dos respectivos objetivos e metas.</p> <p>Ainda no que diz respeito aos programas finalísticos, há lacunas com relação à multissetorialidade e pluriinstitucionalidade. Por exemplo, o Programa Atenção Integral à Primeira Infância, declarado como prioritário pelo atual governo, possui ações concentradas em instrumentos da assistência social (unissetorial) e sob responsabilidade apenas do Ministério da Cidadania (uni-institucional).</p>	<p>12 - Programas finalísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Atenção Integral à Primeira Infância: nenhuma alteração.

<p>13 - Investimentos Plurianuais. Adoção de critérios distintos para os investimentos do orçamento fiscal e seguridade social (Anexo III do PLPPA), com apenas 30 projetos, e dos investimentos das estatais independentes (Anexo IV do PLPPA), com centenas de projetos e contando também com alguns de valores bem modestos, a exemplo do Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural, na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Em outras palavras, investimentos de menor vulto estão ao lado dos investimentos estruturantes.</p> <p>Ausência de gestão prioritária da carteira de projetos do PPA, ou seja, apenas identificar um projeto como prioritário no PLPPA não implica na garantia de recursos financeiros nem na gestão intensiva com vistas a superar possíveis gargalos durante a implementação.</p> <p>Não há previsibilidade de compatibilização do PPA com as emendas orçamentárias impositivas. Como parte considerável dessas programações destinam-se a investimentos, como incorporá-las ao PPA? E como assegurar que as emendas parlamentares impositivas resguardem o equilíbrio fiscal do PPA?</p>	<p>13 - Investimentos Plurianuais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração quanto à quantidade de projetos decorrentes dos investimentos do orçamento fiscal e seguridade social; - O projeto Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural, na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 50 mil, não está mais presente no PPA. O valor mínimo para investimento encontrado no Anexo IV do PPA refere-se ao projeto Ampliação do Sistema de Geração de Energia Elétrica, no valor de R\$ 500 mil; - Nenhuma alteração; - Criação da Seção II no Anexo III, que dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas aos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.
<p>14 - Regionalização. Tradicionalmente, a regionalização ocorre na definição das metas, não havendo padrão na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Por exemplo, os Programas Cooperação com o Desenvolvimento Nacional e Oceanos, Zona Costeira e Antártica trazem uma tabela para regionalização, mas é apresentada apenas uma meta nacional.</p> <p>Já o Programa Qualidade Ambiental Urbana tem como meta realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana nas 27 unidades da Federação, mas apresenta um índice nacional.</p> <p>Por fim, apenas dez dos 66 programas informam como suas metas serão alcançadas nas cinco macrorregiões do país, e apenas um desses (Programa Proteção Jurídica da União) informa como sua meta será alcançada por Estado. Todos os demais 55 programas não apresentam a regionalização.</p>	<p>14 - Regionalização.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração; - Nenhuma alteração; - Nenhuma alteração.
<p>15 - Monitoramento, Avaliação e Revisão. Desconsiderou-se que o PPA organiza-se por</p>	<p>15 - Monitoramento, Avaliação e Revisão.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração;

<p>programas, prevendo-se a avaliação de políticas públicas, além de não ser possível que se verifique por meio do PLPPA quais as políticas públicas que estão contidas em cada um dos programas.</p> <p>Além disso, o Poder Executivo escolherá discricionariamente quais as políticas públicas a serem avaliadas, mas ainda sem a definição de quais serão escolhidas. Há apenas previsão de regulamentação infralegal para definir o que será objeto de apreciação anualmente.</p> <p>Ainda, não há previsão de avaliação do PPA como conjunto (universo dos programas), que possibilitaria verificar se os problemas que foram identificados em 2019 e que deram origem aos programas foram superados ou atenuados, se o cenário macroeconômico se confirmou e se as metas foram alcançadas, por exemplo.</p> <p>Por fim, não há previsão de revisão sistemática do Plano.</p>	<p>- Art. 10, § 1º, do Decreto que regulamenta o PPA: As políticas públicas [...] serão selecionadas anualmente a partir dos Programas Finalísticos [...], com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, na forma a ser definida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas;</p> <p>- Nenhuma alteração;</p> <p>- O artigo 13 do Decreto que regulamenta o PPA traz que a revisão do PPA 2020-2023 consiste na atualização de programas com vistas a proporcionar aderência à realidade de implementação das políticas públicas e será coordenada pelo Ministério da Economia e publicada em ato próprio:</p> <p>I - para compatibilização com as leis orçamentárias anuais e leis de crédito adicional, no prazo de cento e vinte dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, e poderá:</p> <p>a) alterar o valor global dos programas;</p> <p>b) adequar as vinculações entre ações orçamentárias e programas;</p> <p>c) revisar ou atualizar metas; e</p> <p>d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes da Seção I do Anexo III e do Anexo IV à Lei nº 13.971, de 2019, em até vinte e cinco por cento do valor total previsto para cada um dos conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea;</p> <p>II - para alteração das metas;</p> <p>III - para inclusão, exclusão ou alteração dos seguintes atributos:</p> <p>a) unidade responsável por programa;</p> <p>b) valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e</p> <p>c) montante de recursos dos programas classificados em gasto direto ou em subsídio [...]; e</p>
--	---

	IV - para alteração dos atributos gerenciais dos programas [...].
--	---

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, os critérios adotados para a priorização de investimentos - execução financeira superior a 20% até junho de 2019 e conclusão até 2023 (data de término da vigência do oitavo ciclo do PPA - são unicamente quantitativos, impedindo uma reflexão sobre aspectos qualitativos quanto à destinação dos investimentos do setor público (BRASIL, 2019g, p. 22).

3.5.3.1.2 Acórdão nº 2515/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU, auxiliando o Congresso Nacional, exerce o papel de órgão de controle externo, a quem compete, entre outras coisas (CF-1988, artigo 71, inciso IV):

realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades [...].

No presente caso, a fiscalização do Poder Executivo pelo Congresso Nacional é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e pela atuação das comissões parlamentares, destacando-se aqui a Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Em 2019, de forma inédita, o PL-PPA 2020-2023 foi fiscalizado concomitantemente à sua elaboração pelo TCU, por meio do instrumento acompanhamento, uma das formas de controle previstas e que atua de forma preventiva. Nesse sentido, de acordo com o Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2011):

Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Art. 242. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

I – pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal:

a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;

b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos referidos no art. 259;

II – por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

III – por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

IV – pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade .

Parágrafo único. As informações obtidas pelos procedimentos previstos neste artigo independem da existência de processo atuado, podendo ser objeto de delegação de competência.

Então, com base nos artigos 241 e 242 de seu Regimento Interno e em seu Manual de Acompanhamento (aprovado pela Portaria-Segecex 27 de 09/12/2016), o TCU, por meio de uma amostra de 29 programas finalísticos (em um universo de até então 66 programas), realizou a fiscalização da concepção do PPA junto ao Poder Executivo.

Para isso, foi elaborado um Relatório de Acompanhamento (Racom) pelos técnicos do Tribunal - objeto do Acórdão 2515/2019 (16/10/2019), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, referente ao processo TC 037.320/2018-1 -, no qual foram

realizadas recomendações a partir do levantamento de diversos pontos críticos que comprometem que o PPA vigente seja um efetivo instrumento de planejamento público brasileiro a médio prazo.

De forma ampla, os relatórios elaborados pelo TCU sobre a prestação de contas do Presidente da República alcançam a avaliação sobre o PPA, no que diz respeito à sua evolução, às alterações realizadas a cada ano, ao monitoramento dos resultados pactuados no plano e à qualidade e confiabilidade das metas e dos indicadores propostos (BRASIL, 2019a, p. 6). De acordo com a CF-1988 (artigo 71, inciso I), compete ao TCU “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

Em sentido estrito, o TCU, por meio de suas auditorias, vem atuando para fiscalizar o PPA como instrumento de planejamento da gestão pública federal brasileira de médio prazo, conforme preconizado pela CF-1988, em seu artigo 71, inciso IV:

[Compete ao TCU] realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

No Acórdão 2515/2019, de 16/10/2019 (que trata do acompanhamento do planejamento com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023), o relator Ministro Vital do Rêgo pontuou sobre o objetivo do trabalho de auditoria da elaboração do PPA 2020-2023, nos seguintes termos:

O principal objetivo do trabalho foi o de contribuir para que o processo de planejamento governamental resultasse em uma proposta para o Plano Plurianual 2020-2023 (PPA 2020-2023) que reflita de forma adequada as prioridades de governo e atenda aos preceitos constitucionais, servindo como instrumento efetivo de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2019a, p. 5).

Nesse sentido, o TCU, por meio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), incumbida de realizar o trabalho fiscalizatório, formulou a seguinte questão de auditoria:

A proposta do PPA 2020-2023 elaborada pelo Executivo possui os requisitos necessários para que seja considerada um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do governo federal, que expresse de forma adequada as intenções governamentais, oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência? (BRASIL, 2019a, p. 7).

O relatório de planejamento da fiscalização foi produzido em 5/4/2019 e a execução foi conduzida no período compreendido entre 8/5/2019 a 20/7/2019. Assim, pela primeira vez, o TCU atuou preventivamente e *pari passu* ao processo de elaboração do presente PPA. No passado, os trabalhos de auditoria incidiam sobre o projeto de lei ou mesmo sobre a própria lei, inclusive, diversas deliberações exaradas pelo Tribunal ao longo do tempo só podiam ser atendidas após quatro anos, na elaboração de um de novo plano, dadas as dificuldades de alterações abrangentes durante a sua vigência, pois se faz necessário encaminhamento de novo projeto de lei ao Congresso Nacional.

Para essa auditoria, o TCU realizou reuniões com os gestores públicos envolvidos com o plano, pesquisa documental, aplicou procedimentos de avaliação em 29 dos 66 programas finalísticos iniciais do plano e encaminhou diligências. A fiscalização focou na análise de riscos associados ao novo modelo de plano proposto. E como critérios de auditoria, foram utilizadas as deliberações anteriores do TCU sobre o PPA e o arcabouço normativo relativo ao plano plurianual. Para a avaliação dos programas, foram utilizados os dois seguintes pontos:

i) coerência interna do programa, tendo em vista a adoção do modelo lógico, segundo o qual os resultados do programa construído devem incidir sobre as causas do problema identificado; e ii) adequação e qualidade dos objetivos, dos indicadores e das metas dos programas (BRASIL, 2019a, p. 52).

Assim, a amostra dos programas analisados (e não se encontrou no Relatório a forma pela qual se chegou aos 29 escolhidos) é a primeira das limitações presentes na auditoria realizada. Durante as entrevistas realizadas, um dos entrevistados, Leonardo Rodrigues Albernaz, servidor de carreira do TCU, foi perguntado a respeito dessa limitação, e ele justificou esse recorte devido à limitação institucional do órgão:

Se a gente tem de fazer a escolha, no órgão de controle sempre é uma escolha por critério de risco, esse é o critério principal. Eu vou ter de olhar a materialidade, a relevância e a probabilidade de ocorrer alguma coisa errada. Essa seria a orientação geral. Só que do ponto de vista prático, quando a gente vai para o TCU, o trabalho é coordenado por uma secretaria que é a Semag, que olha as finanças e algumas questões de uma maneira muito consolidada. A gente não tem expertise nem quantidade de auditores para olhar os programas específicos. A gente tem as várias unidades especializadas, são cerca de 25, 26 unidades especializadas aqui em Brasília. Você tem uma que é especializada em energia elétrica, você tem uma que é especializada em petróleo, você tem uma que é especializada em saúde, uma para educação, uma para meio ambiente e agricultura, e são essas unidades que a gente precisa que façam as análises dos programas. A gente consegue fazer uma crítica ao desenho geral, mas a gente vai ter muita dificuldade se a gente, como Semag, fosse fazer a crítica a cada um dos programas. Se fosse maior, se fosse uma coisa como 200 programas, não daria. Mas, alguma coisa como 50 ou 60 programas, em tese, é factível você olhar. No caso desse PPA, como é só um indicador por programa, em tese, seria factível você não fazer por amostra e fazer algo realmente censitário, olhar cada um dos casos. Mas, aí entrou em uma questão de capacidade interna, capacidade institucional, olhando como estava o planejamento das várias unidades que iria ajudar e quais teriam auditores disponíveis na hora que a gente precisava para fazer. Então, foi muito mais uma delimitação por capacidade do que por um critério metodológico. Infelizmente, foi o que a gente conseguiu fazer, digamos assim.

Outra limitação, mas que não se refere ao órgão da auditoria, diz respeito à ampla reestruturação da equipe responsável pela elaboração do PPA devido à transição de governo e as modificações decorrentes, como a reorganização dos ministérios e órgãos federais, pois a coordenação da elaboração do plano plurianual passou da extinta Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do novo Ministério da Economia (Secap/ME). Conforme relatado no Acórdão nº 2515/2019, a nova equipe trouxe às reuniões com os auditores do TCU que resgataria, no novo modelo de plano, as premissas presentes no PPA 2000-2003 (BRASIL, 2019a, p. 17).

Por fim, a terceira limitação destacada pelo TCU diz respeito à inexistência da lei complementar que deve dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (prevista no artigo 165, §9º, I, da CF-1988), cuja ausência, segundo a relatoria do referido acórdão:

[...] permite repensar praticamente toda a metodologia do PPA a cada quatro anos, incentiva o gasto desnecessário de recursos escassos no centro de governo, em competição com o próprio esforço de planejar a ação governamental (BRASIL, 2019a, p. 8-9).

Em suma, a Semag trouxe a seguinte conclusão, que foi ratificada pela relatoria e, posteriormente, pelo colegiado do TCU:

[...] as falhas constatadas impedem o PPA de cumprir sua vocação, de ser um efetivo planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, e favoreça a gestão, a transparência e o controle (BRASIL, 2019a, p.33).

Pela leitura do Acórdão, durante as reuniões dos técnicos da Secap/ME com a equipe de fiscalização do TCU, foram trazidas pelos auditores do Tribunal as várias lacunas na metodologia de elaboração do PPA, algumas delas atendidas pela equipe do governo em novas versões do projeto de lei (BRASIL, 2019a).

Ainda assim, o Tribunal propôs as seguintes recomendações a serem consideradas no PPA 2020-2023 pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil da Presidência da República (com base no artigo 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e o artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União):

1 - Definição em ato normativo, com fundamento no artigo 4º, incisos III e X, do Decreto nº 9.203/2017 (que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos que ainda precisam ser elaborados pelos

órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA e cujo conjunto de planos necessita de coordenação, a fim de garantir a exequibilidade do plano. Tais atributos mínimos correspondem a objetivos específicos, metas intermediárias e respectivos custos, indicadores de eficácia e eficiência, ações orçamentárias e não orçamentárias associadas, garantia da formalização, publicidade, atualização e monitoramento e avaliação periódicos desses planos ministeriais.

2 - Adoção das medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas;

3 - Definição, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA, com fundamento no artigo 4º, incisos III e X, do Decreto nº 9.203/2017:

3.1 - Da definição das atribuições e das responsabilidades quanto ao monitoramento dos programas. Como o monitoramento de programas finalísticos será de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), embora a execução tenha sido atribuída à Secretaria de Gestão (Seges), há incerteza quanto ao nível de articulação entre essas secretarias, à capacidade de a Seges cumprir esse papel a contento e à possibilidade de se recrutar o apoio de outras unidades. De acordo com o artigo 127 do Decreto nº 9.745/2019, as várias atribuições regimentais da Seges não alcançam o monitoramento da execução desses programas;

3.2 - Instituição de critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações;

3.3 - Dos atos e dos sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la. Isso porque no projeto de lei do PPA serão mantidos apenas os aspectos imprescindíveis, razão pela qual diversos elementos dos programas do PPA, por serem considerados gerenciais, serão encontrados apenas em consulta a sistemas do governo federal, a exemplo de resultados esperados, problema tratado, público-alvo, articulação federativa e interação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

4 - Avaliação, em conjunto às pastas setoriais, das inconsistências verificadas nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adoção das medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos;

5 - Por fim, encaminhamento ao TCU, no prazo de 90 dias, de relatório informando as providências adotadas ou previstas para atendimento das recomendações constantes dos itens anteriores, bem como as devidas justificativas caso não venham a ser observadas as medidas sugeridas.

Após consolidação da análise das unidades do TCU sobre os programas do PPA, foi realizada reunião com a equipe técnica da Secap para apresentar e discutir as principais conclusões do trabalho de auditoria, havendo demonstração de interesse de colaboração da Secap para a resolução de falhas nos programas finalísticos, especialmente nos casos mais críticos, como a ausência de indicadores mensuráveis (BRASIL, 2019a, p. 56).

Ademais, diante do acompanhamento concomitante, da detecção de problemas e da possibilidade de os apontamentos serem considerados antes da publicação da lei, o TCU informou à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional o seguinte:

1 - Foram constatadas as seguintes falhas na proposta para o PPA 2020-2023 (objeto do Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN 21/2019) que eram passíveis de aprimoramento ainda na fase deliberativa:

1.1 - Baixo índice de regionalização das metas, contrariamente ao disposto no artigo 165, § 1º, da CF-1988;

1.2 - Previsão de alteração unilateral das metas (artigo 19, II, do PLN 21/2019) e dos investimentos plurianuais (artigo 19, I, "d", do PLN 21/2019) pelo Poder Executivo, sem a necessidade de submeter as alterações ao Congresso Nacional, comprometendo a transparência e a credibilidade do plano;

1.3 - Inexistência de critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários, fragilizando a capacidade de planejamento quanto às despesas de capital,

estipulada pelo artigo 167, § 1º da CF-1988, sobretudo diante de um quadro de restrição fiscal;

1.4 - Inexistência de princípios ou requisitos que balizem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano, em desacordo com o artigo 4º, inciso X, do Decreto nº 9.203/2017;

1.5 - Fragilidades no desenho dos programas finalísticos, que podem comprometer a efetividade do PPA, especialmente insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas e presença de metas que não declaram compromissos com resultados;

1.6 - Ausências de meta passível de mensuração e de indicador associado, o que fragiliza a governança do plano, nos seguintes programas finalísticos:

1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais;

1058 - Mudança do Clima;

2216 - Política Externa; e

4002 - Segurança Institucional.

1.7 - Definição de programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias “que não são passíveis de associação aos programas finalísticos”, o que pode inviabilizar a decomposição de valores globais por órgão (artigo 2º, XVII). Em outras palavras, houve agregação de todas as despesas de manutenção da máquina pública do Poder Executivo em um único programa de gestão - diferentemente do PPA anterior, no qual havia um programa de gestão por ministério;

1.8 - Ausência de estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, previstos no artigo 174, § 1º, da CF-1988.

Em análise comparativa entre os apontamentos oficializados por meio do Acórdão direcionados ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, notou-se que o TCU sinalizou mais itens de atenção ao Poder Legislativo.

Quadro 29 - Programas finalísticos auditados pelo TCU

Programas		
3 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	23 - Gestão de Riscos e Desastres	47 - Atenção Especializada em Saúde
7 – Defesa Agropecuária	24 - Mobilidade Urbana	48 - Atenção Primária à Saúde
9 – Brasil na Fronteira do Conhecimento	25 - Moradia Digna	50 - Gestão e Organização do SUS
10 - Conecta Brasil	26 - Recursos Hídricos	51 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena
13 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	27 - Saneamento Básico	52 - Vigilância em Saúde
17 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	28 – A Hora do Turismo	57 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas
18 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	29 - Energia Elétrica	60 - Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)
19 - Nova Previdência	30 – Geologia, Mineração e Transformação Mineral	64 – Cooperação com o Desenvolvimento Nacional
21 - Política Externa	40 – Educação Básica de Qualidade	65 – Defesa Nacional
22 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	46 - Assistência Farmacêutica no SUS	

Fonte: elaborado pelo autor.

Após a elaboração do relatório e sua discussão, votação e aprovação pelos ministros do TCU, a Corte determinou ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República o prazo de noventa dias para envio de documento informando as providências adotadas ou previstas para atendimento das recomendações sugeridas ou as devidas justificativas caso não venham a ser observadas.

Para obter o posicionamento do Governo Federal sobre os questionamentos do TCU, a Ouvidoria do Tribunal de Contas foi acionada por e-mail (ouvidoria@tcu.gov.br) em 27/04/2020. Em apenas dois dias, em 29/04/2020, após o seguimento do protocolo da Ouvidoria do órgão, foi possível obter a informação requerida, por meio do acesso à cópia de todo o processo digitalizado - TC 037.320/2018-1, que deu origem ao Acórdão 2515/2019 - Plenário. Esse protocolo inclui: cadastro de dados pessoais no portal do Tribunal, realização de login para validá-lo, comunicação da validação juntamente ao número pessoal de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) à Ouvidoria por meio de e-mail, acesso à pasta do Onedrive da Ouvidoria (com nome de usuário e senha) e, por fim, copiar e colar um *link* disponibilizado pelo órgão. O acesso ao processo foi permitido tendo em vista o encerramento de sua tramitação.

Analisando-se, um a um, os arquivos digitalizados do processo TC 037.320/2018-1, verificou-se que a chefia da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (AECI/ME) trouxe, por meio do Ofício SEI nº 21751/2020/ME (acompanhado da Nota Técnica SEI nº 3091/2020/ME), a resposta ao Ofício nº 0283/2019-TCU/Semag, que se refere ao Acórdão nº 2.515/2019-TCU-Plenário, ou seja, ao acompanhamento da elaboração da proposta do PPA 2020-2023, trazendo diversas recomendações ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República.

Em pedido de dilação de prazo (que foi aceito) para o dia 24/01/2020 a fim de que houvesse “elaboração de ações e respostas robustas e eficientes” no atendimento à demanda, a AECI/ME informou que:

[...] grande parte das deliberações serão atendidas por intermédio do Decreto que regulamentará o PPA. Tal minuta encontra-se em fase final de alinhamento interno e

convergência entre os diferentes órgãos do ME (BRASIL-TCU, 2018b, p. 1).

Por meio do referido ofício de resposta, a AECI/ME afirmou que após a edição do decreto que regulamenta a lei do PPA, o Manual Técnico do PPA passará por ajustes a fim de garantir a operacionalização do plano:

Cumprе acrescentar que após a edição do Decreto de Gestão do PPA 2020-2023, o MTPPA (Manual Técnico) passará por ajustes que garantam a convergência da operacionalização do Plano nos termos da Lei e do próprio Decreto (BRASIL, 2018, p. 1).

Na referida Nota Técnica, a AECI/ME inicialmente afirma que a Lei nº 13.971, de 2019, que institui o PPA 2020-2023, prevê em seu artigo 19 que o “O Poder Executivo federal regulamentará os prazos, os critérios e as orientações técnicas complementares ao monitoramento e à avaliação do PPA 2020-2023”, corroborando o argumento de que o decreto que regulamentar PPA “deverá conter dispositivos que vão ao encontro das recomendações ora em análise[...]”.

Posteriormente, o órgão de Controle Interno aborda item a item as recomendações trazidas pelo TCU. No quadro abaixo, são trazidas, na íntegra, as recomendações do TCU e as respectivas considerações da AECI/ME.

Quadro 30 - Considerações do Governo Federal sobre os apontamentos do TCU

1 - Recomendações do TCU/Semag
Definir em ato normativo, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017, os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de garantir a exequibilidade do PPA, a exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas.
1 - Considerações da AECI/ME
Art. 22 (Lei do PPA 2020-2023). Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública. § 1º Para as políticas públicas constantes dos programas de atendimento em educação e de amparo

às mulheres, são instrumentos de referência, respectivamente, o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

§ 2º Os órgãos e as entidades de que trata o caput elaborarão ou atualizarão seu planejamento estratégico institucional (PEI) de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais, no prazo de:

I - quatro meses, contados da data de publicação desta Lei, para Ministérios e demais órgãos da administração direta e para autarquias organizadas na forma de agências reguladoras, ressalvado o disposto no inciso III;

II - oito meses, contados da data de publicação desta Lei, para as entidades autárquicas não referidas nos incisos I e III e para as fundações;

III - doze meses, contados da data de publicação desta Lei, para as instituições federais de ensino.

No que tange ao PEI, cabe salientar que compete à Secretaria de Gestão (Seges), da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital deste Ministério (SEDGG/ME), na qualidade de órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), prover orientação normativa, supervisão técnica e soluções compartilhadas para que os órgãos e as entidades da administração pública federal elaborem ou atualizem seus PEIs de forma alinhada aos demais instrumentos de planejamento governamental, incluindo destacadamente o PPA 2020-2023.

A Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepla), por sua vez, unidade vinculada à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), da Secretaria Especial de Fazenda deste Ministério, não dispõe de atribuição sobre a regulamentação dos requisitos e atributos que devem constar no PEI dos órgãos e entidades da administração pública federal. Contudo, a Sepla apoiará o processo de alinhamento dos PEIs ao PPA.

A proposta da Seges para os PEIs é que sejam atualizados ou elaborados, por cada órgão ou entidade, segundo uma apropriação das metodologias de cadeia de valor, balanced scorecard (BSC) e gerenciamento de projetos, baseadas no *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK). Nessa linha, por meio das Atas de Registro de Preços nº 5, 6 e 7 de 2019 – <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/central-de-compras/atas-vigentes/processo> SEI nº 19973.100256/2019-65 –, a Central de Compras da SEGES colocou à disposição dos órgãos e das entidades da administração pública federal um cardápio de serviços técnicos especializados de apoio à gestão estratégica.

Além disso, acerca da atuação que compete à Seges, aproveita-se o ensejo para informar o estágio avançado de tramitação, no âmbito do Poder Executivo federal, da minuta de Decreto que instituirá o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), originária de proposta daquela Secretaria. O TransformaGov visa a modernizar as estruturas do aparelho estatal em linha com as atuais demandas da sociedade, a qual exige dinamismo e orientação pela entrega efetiva de resultados.

Entre outras disposições, a expectativa é de que o Decreto do TransformaGov discipline o conteúdo mínimo dos PEIs na administração pública federal: cadeia de valor; missão, visão e valores; objetivos estratégicos, com seus indicadores e metas; e projetos estratégicos. Após a edição do Decreto que instituirá o TransformaGov, pretende-se que seus dispositivos ganhem ainda mais concretude mediante Instruções Normativas que especifiquem, de modo vinculante, por exemplo, os mecanismos a serem observados por cada órgão e entidade para ampla divulgação de todos os PEIs.

2 - Recomendações do TCU/Semag

Adotar as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, de modo a dar pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

2 - Considerações da AECI/ME

Sobre a promoção da regionalização a que se refere a recomendação [...], registra-se que tal orientação consta do Manual Técnico de Elaboração do PPA 2020-2023 (MTPPA 2020-2023).

Ademais, o Art. 21 da Lei do PPA autoriza o Poder Executivo a realizar o processo de revisão do plano em ato próprio, devendo informar as modificações realizadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional:

Art. 21. Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2020-2023, em ato próprio para:

I - conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto:

- a) alterar o valor global do programa;
- b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas;
- c) revisar ou atualizar as metas; e
- d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes dos Anexos

III, Seção I, e IV, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor total previsto para cada um dos dois conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea;

II - alterar metas; e

III - incluir, excluir ou alterar:

- a) a unidade responsável por programa;
- b) o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e
- c) o valor dos gastos diretos ou dos subsídios de que trata o § 2º do art. 16.

Parágrafo único. Modificações realizadas nos termos do disposto no caput serão informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e publicadas em sítio eletrônico oficial.

Orientações quanto ao processo de revisão do PPA 2020-2023 deverão constar de seu Decreto de Regulamentação [...].

3 - Recomendações do TCU/Semag

Definir, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017:

3.1 - As atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações;

3.2 - Os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la.

3 - Considerações da AECI/ME

[...] evidencia-se que a Seção II do Capítulo IV - Da Governança do Plano Plurianual da União da Lei do PPA 2020-2023, composto pelos art. 13 a 19, trata do processo de monitoramento e avaliação do plano:

Art. 13. O monitoramento do PPA 2020-2023 abrangerá seus programas e as ações orçamentárias e

não orçamentárias a eles vinculadas, conforme regulamento.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, o Poder Executivo publicará em portal eletrônico dados estruturados e informações sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2020-2023.

Art. 14. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público.

Art. 15. O Poder Executivo encaminhará anualmente ao Congresso Nacional Relatório Anual de Monitoramento do PPA 2020-2023 com o resultado do processo de monitoramento, que conterá:

I - o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando as eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - a situação, por programa finalístico, dos objetivos, das metas e dos indicadores; e

III - demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais.

Art. 16. A Avaliação prevista no art. 14 desta Lei será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I desta Lei.

§ 1º A escolha das políticas que constarão da lista anual de avaliações ocorrerá segundo critérios de materialidade, criticidade e relevância.

§ 2º O Poder Executivo dará publicidade, por meio de sítio eletrônico, sobre os montantes de recursos dos programas classificados em gasto direto ou em subsídio.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará anualmente ao Congresso Nacional relatório contendo os resultados e as recomendações das avaliações.

Art. 17. Em até trinta dias após o encaminhamento dos relatórios previstos no caput do art. 15 e no § 3º do art. 16, representante do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, disciplinado pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, apresentará os resultados e as recomendações dos referidos relatórios, em audiência pública a ser realizada na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

Art. 18. O Poder Executivo federal promoverá o desenvolvimento e a manutenção de mecanismos de transparência nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2020-2023, por meio de sistemas de informações periodicamente atualizados, definidos em regulamento.

§ 1º Com vistas ao acompanhamento e à fiscalização a que se referem o art. 70 e o inciso II do § 1º do art. 166 da Constituição, serão assegurados aos membros e aos órgãos competentes dos Poderes da União, inclusive ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União, o acesso irrestrito, para consulta, aos sistemas de informações referidos no caput e o recebimento de seus dados em meio digital.

§ 2º Poderão ser habilitados para consulta os cidadãos e as entidades sem fins lucrativos credenciados segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas de informações de que trata este artigo.

Art. 19. O Poder Executivo federal regulamentará os prazos, os critérios e as orientações técnicas complementares ao monitoramento e à avaliação do PPA 2020-2023.

No que se refere às atribuições e responsabilidades, assim como aos processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, informa-se que a regulamentação se fará constar do Decreto ora em tramitação no Ministério da Economia.

Quanto aos aspectos relacionados à transparência nas etapas do ciclo de gestão do plano, conforme previsto no Art. 18 da Lei do PPA 2020-2023, [...] trata-se de temas que serão considerados no âmbito do Decreto de Regulamentação do PPA 2020-2023.

4 - Recomendações do TCU/Semag

Avaliar, conjuntamente às pastas setoriais, as inconsistências verificadas por este TCU nos programas finalísticos (tais como: falta de coerência entre os atributos dos programas, indicadores insuficientes

e/ou equivocados, metas que não possibilitam mensuração) do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adotar as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei.

4 - Considerações da AECI/ME

[...] cumpre reforçar, [...], que remete ao Art. 21 da Lei do PPA a requerida autorização para que o Poder Executivo possa, por ato próprio e respeitando os atributos elencados no citado dispositivo, realizar as modificações que se fizerem necessárias ao longo da vigência do plano, cabendo, na sequência, informá-las à CMO.

Cabe também enfatizar que o detalhamento do processo de revisão do PPA 2020-2023 deverá constar de seu Decreto de Regulamentação [...].

Por fim, reforça-se [...] que o processo de governança e gestão do PPA 2020-2023 envolve diversos atores, que ora analisam não apenas suas responsabilidades e competências, mas a regulamentação da Lei nº 13.971, de 2019, como um todo, a fim de torná-la um instrumento de planejamento capaz de atender às diretrizes, objetivos e metas nela declaradas.

Fonte: elaborado pelo autor.

A Nota Técnica SEI nº 3091/2020/ME foi concluída afirmando-se que a expectativa é a de que a publicação do Decreto de Regulamentação do PPA 2020-2023 virá a preencher as lacunas apontadas pelo TCU.

Dito isso, em 19/02/2020, o Tribunal considerou que as comunicações processuais foram cumpridas, encerrando-se o processo:

Considerando que o presente processo foi apreciado na sessão ordinária de 16/10/2019 dando origem ao Acórdão 2515/2019-TCU-Plenário e que as providências quanto as comunicações processuais foram cumpridas, conforme despacho à peça 71, propõe-se o encerramento dos autos com fundamento no inciso V, art. 169 do Regimento interno do TCU (BRASIL, 2018b, p. 1).

Já a norma de regulamentação mencionada por diversas vezes pela Nota Técnica SEI nº 3091/2020/ME diz respeito ao Decreto nº 10.321, de 15 de Abril de 2020, ou seja, mais de três meses após o atual governo assumir a gestão federal.

Com relação ao primeiro ponto levantado pelo TCU, relativo ao atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, o Decreto trouxe, em seu anexo, o quadro

reproduzido abaixo. A partir dele, constam como obrigatórios aos planos os principais atributos do planejamento alinhados ao objetivo e à meta do programa e atributos do planejamento que representam resultados intermediários para o alcance da meta do PPA.

Quadro 31 - Anexo do Decreto que regulamenta o PPA 2020-2023

ANEXO	
Atributos do Plano Plurianual 2020-2023	
Programa:	
Objetivo:	
Meta:	
Indicador:	
Atributos do planejamento estratégico institucional	
Principais atributos do planejamento estratégico institucional alinhados com o objetivo e a meta do programa	1.
	2.
	3.
	4.
	5.
Atributos do planejamento estratégico institucional que representam resultados intermediários (necessários, mas não suficientes) para o alcance da meta do Plano Plurianual 2020-2023	1.
	2.
	3.
	4.
	5.

Fonte: BRASIL (2020a, p. 4)

Porém, antes, foi expedida a Instrução Normativa (IN) nº 24, de 18 de março de 2020, que:

Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.

Nessa Instrução Normativa, diz-se que o plano estratégico institucional documenta, no mínimo, a cadeia de valor, a identidade organizacional, os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos.

Art. 3º O plano estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública

federal direta, autárquica e fundacional deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - cadeia de valor da instituição;

II - identidade estratégica da instituição (missão, visão de futuro, valores e mapa estratégico);

III - objetivos estratégicos e respectivas metas;

IV - indicadores, com seus atributos: fórmula de cálculo, periodicidade de medição, linha de base e metas; e

V - projetos estratégicos a serem desenvolvidos, com seus atributos: principais entregas, com prazos e unidade responsável.

Caberá aos órgãos e às entidades da administração pública a elaboração ou atualização dos planos estratégicos institucionais de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos demais instrumentos de planejamento (artigo 4º da IN). A revisão ocorrerá pelo menos uma vez ao ano, atualizando-o se necessário e considerando os resultados obtidos no ano anterior (artigo 5º da IN).

A divulgação dos planos institucionais deverá ocorrer por meio dos respectivos portais eletrônicos, até um mês após os prazos a que se referem os incisos do § 2º do art. 22 da Lei nº 13.971, de 2019.

Quadro 32 - Prazo de elaboração dos planos estratégicos institucionais

Período	Órgão ou Entidade da Administração Pública
4 meses	Ministérios e demais órgãos da administração direta e agências reguladoras
8 meses	Demais autarquias e fundações
12 meses	Instituições federais de ensino

Fonte: elaborado pelo autor

Em outras palavras, após a promulgação da Lei do PPA 2020-2023, que ocorreu em Janeiro de 2020, os órgãos e entidades da administração pública federal possuem de quatro a doze meses para elaborar seus respectivos planos institucionais e até mais um mês para divulgá-los em seus portais eletrônicos.

Caberá também à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia disponibilizar, em seu portal eletrônico, no prazo de sessenta dias da entrada em vigor da Instrução

Normativa, *link* de acesso a todos os planos estratégicos institucionais (artigo 6º, §3º, da IN).

Ainda, esses planos deverão ser aprovados e monitorados (no mínimo, a cada trimestre) de forma sistemática e contínua pelos respectivos comitês internos de governança (“CIGzinhos”), previstos pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Por fim, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), citado no primeiro ponto de manifestação da EACI/ME, e criado por meio do Decreto nº 10.382, de 28 de Maio de 2020, não traz referências sobre os atributos mínimos dos planos estratégicos institucionais, mas sim medidas para que os órgãos e entidades da administração pública federal revisem seus processos internos de trabalho.

Com relação ao segundo ponto levantado pelo TCU, relativo à regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, o Decreto traz apenas que os mecanismos de monitoramento e revisão do PPA 2020-2023 deverão observar os parâmetros de regionalização previstos nos programas finalísticos (artigo 2º, parágrafo único), os quais diversos deles já não havia regionalização.

No que diz respeito ao terceiro ponto trazido pelo TCU, relativo às atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento e à instituição de critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do PPA, o Decreto traz que compete ao Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal, coordenar os processos de monitoramento (artigo 2º). Mas, o monitoramento incidirá apenas sobre os programas finalísticos (artigo 8º), excluindo-se os programas de gestão, que foram condensados, dificultando a transparência do gasto público.

Sobre os critérios técnicos de priorização da avaliação de programas, a avaliação será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e contemplará as políticas públicas em execução e a análise de propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas aos programas do PPA (artigo 9º).

Com relação ao quarto ponto levantado pelo TCU, relativo às inconsistências verificadas pelo Tribunal nos programas finalísticos e adoção das medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, o Decreto traz que a coordenação do processo de monitoramento, avaliação e revisão do PPA compete ao Ministério da Economia, por meio da Secap, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal (artigo 2º).

Essa revisão diz respeito à atualização de programas com vistas a proporcionar aderência à realidade de implementação das políticas públicas (artigo 13), e para a que resultar em inclusão ou exclusão de programa finalístico, e de seus atributos, deverá ser encaminhado projeto de lei ao Congresso Nacional (artigo 16).

3.5.3.2 Plano Mais Brasil

Em segundo lugar, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em 5 de novembro 2019, três Propostas de Emenda à Constituição (PECs), quais sejam: a PEC nº 186 (PEC Emergencial), a PEC nº 187 (PEC dos Fundos Públicos) e a PEC nº 188 (PEC do Pacto Federativo).

Para o propósito deste estudo, enfoca-se na PEC nº 188 que, dentro do âmbito fiscal, contempla desde a incorporação dos municípios com menos de 5.000 habitantes que não arrecadam receitas próprias suficientes para custear as suas próprias estruturas (ponto que ganhou destaque nas discussões públicas), passando pela desindexação, desobrigação e desvinculação orçamentária com a finalidade de conferir “maior flexibilidade” (BRASIL, 2019I, p. 19) aos orçamentos públicos até a extinção do próprio PPA. Nesse sentido, a PEC nº 188:

Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga

dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências (BRASIL, 2019I, p. 1).

Assim, essa PEC pretende modificar a redação de 24 artigos da CF-1988 e de quatro artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, pretende acrescentar sete artigos à CF-1988 e quatro artigos ao ADCT. Como justificção em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, a PEC nº 188 tem como intenção:

[...] a transformação do orçamento em plurianual, ou seja, na fase de elaboração do orçamento será indicado o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo (BRASIL, 2019I, p. 19).

Frente a assuntos tão díspares que a PEC nº 188 contempla sob a ótica fiscal, enfatizam-se aqui as mudanças propostas ao PPA no texto constitucional, ou seja, propõem-se as extinções do plano plurianual e da lei orçamentária anual e a criação da lei orçamentária plurianual, que pretende substituir ambos os anteriores.

Quadro 33 - Mudanças propostas pela PEC nº 188/2019

Redação Atual na CF-1988	Mudança Proposta à CF-1988
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: II - plano plurianual , diretrizes orçamentárias, orçamento anual , operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;	Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: II - diretrizes orçamentárias, orçamento plurianual , operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.	Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias	§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias

<p>sobre matéria:</p> <p>I – relativa a:</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p>	<p>sobre matéria:</p> <p>I – relativa a:</p> <p>d) diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p>
<p>Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.</p> <p>§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:</p> <p>III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.</p>	<p>Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.</p> <p>§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:</p> <p>III - diretrizes orçamentárias e orçamentos.</p>
<p>Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p>	<p>Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>I - avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p>
<p>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;</p>	<p>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>XXIII - enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento plurianual previstos nesta Constituição;</p>
<p>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</p> <p>I - o plano plurianual;</p> <p>II - as diretrizes orçamentárias;</p> <p>III - os orçamentos anuais.</p> <p>§ 1º 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</p>	<p>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</p> <p>I - (revogado);</p> <p>II - as diretrizes orçamentárias;</p> <p>III - os orçamentos plurianuais.</p> <p>§ 1º (revogado)</p>

<p>programas de duração continuada.</p> <p>§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.</p> <p>§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.</p> <p>§ 9º Cabe à lei complementar:</p> <p>I - 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;</p>	<p>§ 4º (revogado)</p> <p>§ 7º (revogado)</p> <p>§ 9º Cabe à lei complementar:</p> <p>I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária plurianual;</p>
<p>Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.</p> <p>§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:</p> <p>I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.</p> <p>§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.</p>	<p>Art. 166. Os projetos de lei relativos às diretrizes orçamentárias, ao orçamento plurianual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.</p> <p>§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento plurianual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:</p> <p>I- sejam compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>§ 4º (revogado)</p> <p>§ 6º Os projetos de lei das diretrizes orçamentárias e do orçamento plurianual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.</p>
<p>Art. 167. São vedados:</p> <p>§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.</p>	<p>Art. 167. São vedados:</p> <p>§ 1º Os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente poderão ser iniciados se atenderem aos critérios da lei de diretrizes orçamentárias e ao disposto no art. 165, § 15, sob pena de crime de responsabilidade.</p>

<p>Art. 35 (ADCT). O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.</p> <p>§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:</p> <p>I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;</p> <p>§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:</p> <p>I - 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;</p>	<p>Art. 35 (ADCT). O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.</p> <p>§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:</p> <p>I - aos projetos considerados prioritários na lei orçamentária plurianual;</p> <p>& 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição:</p> <p>I - (Revogado)</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor (grifo nosso).

No Manual Técnico do PPA 2020-2023, já está presente o desejo de identificar o PPA com um instrumento comumente adotado e difundido principalmente pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) ou, em tradução livre, o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) (BRASIL, 2019j, p. 12 e 21).

No entanto, o MTEF (ou MGMP) possui viés econômico-orçamentário, não se atingindo o alcance e o propósito do PPA. Conforme trecho de entrevista concedida por Paulo (2019) ao jornal Folha de São Paulo:

A importância do PPA ultrapassa o seu sentido econômico, pois consiste em um importante instrumento de defesa da democracia. Ao condicionar as decisões referentes a despesas públicas a um planejamento prévio, o PPA estabelece limites aos detentores do poder político. [...] (PAULO, 2019, p. 2)

Na mesma linha, Pinto (2019, p. 6) destaca as limitações do orçamento plurianual frente ao planejamento sistêmico:

[...] a fragilidade histórica do planejamento setorial, regional, nacional, econômico e orçamentário tem sido usada como pretexto recente para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades no médio e longo prazo. Contra o planejamento sistêmico, é oferecido um orçamento plurianual, sujeito dinamicamente às contingências da sua ampla reconstrução anual e sem capacidade de vincular intertemporalmente recursos aos seus fins, na forma do art. 116 que a PEC 188/2019 quer inserir no ADCT.

Pinto (2019, p. 6) considera que o PPA é uma barreira frente ao desejo de o governo flexibilizar as vinculações presentes no orçamento brasileiro:

Para os que defendem flexibilidade orçamentária de curto prazo, o planejamento é interpretado como um estorvo a ser afastado, mas cabe questionar a quem, de fato, aproveita a revogação do plano plurianual pretendida na PEC 188/2019?

Scaff (2020, p. 2-3), além de entender que a redução do planejamento a orçamento plurianual é redução do seu escopo, de forma exemplificativa, estabelece a distinção entre planejamento e orçamento plurianual:

Planejar não se refere apenas a investimentos. Voltemos aos exemplos: As empresas de aviação e todo o setor de turismo serão fortemente impactados pelo *coronavírus*, e já devem estar revisitando seus planos de emergência para enfrentar o problema; suponho que o governo federal esteja fazendo o mesmo, não só para proteger as pessoas, mas também para mitigar os efeitos econômicos da crise setorial que virá. Nos dois casos não se trata de *orçamento* plurianual, mas de *planejamento*, que, se tivesse sido bem feito, já teria uma alternativa para tal situação.

Ainda, Scaff (2020, p. 2) relembra que já está prevista constitucionalmente a existência de orçamentos plurianuais de investimento:

Aliás, a possibilidade de orçamentos plurianuais de investimento já foi introduzida na Constituição (EC 102/19), como se vê no art. 165, §14, o que, em si, é positivo, pois dá previsibilidade aos investimentos e segurança jurídica para os investidores, reduzindo os famigerados restos a pagar.

3.5.3.3 Extinção do Decreto nº 2829/1998

Em terceiro lugar, outro ponto que enfraquece o PPA diz respeito à publicação do Decreto nº 10.179/2019, revogando o Decreto nº 2829 de 29 de Outubro de 1998, que “Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências”.

Cabe lembrar que até então, o conjunto de ações governamentais era organizado de acordo com as atribuições institucionais. De acordo com Paulo (2010, p. 177):

Até 1999, o conjunto de ações governamentais era organizado, tanto no PPA como nas leis orçamentárias, em função das atribuições institucionais. As ações, contudo, não possuíam uma relação entre si, apenas a organização sob a mesma unidade orçamentária e função de governo; era a denominada classificação funcional-programática.

O Decreto nº 2829/1998, que passou a produzir seus efeitos completos a partir do PPA 2000-2003, estruturava toda ação finalística (que proporciona um bem ou serviço para atendimento às demandas sociais) do governo federal em programas, que buscavam alcançar os objetivos estratégicos definidos para o período quadrienal do PPA.

Com relação aos programas, o instrumento normativo especificou todos os elementos que eles deveriam conter (artigo 2º), tais como: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a

situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo, ações não integrantes do Orçamento Geral da União (OGU) necessárias à consecução do objetivo e regionalização das metas por Estado.

Além disso, foi definido um modelo de gerenciamento de programas (artigo 4º) que compreendesse as seguintes características: definição da unidade responsável pelo gerenciamento, controle de prazos e custos, sistema informatizado de apoio ao gerenciamento e designação de profissional capacitado para atuar como gerente do programa.

Anualmente, de acordo com o artigo 5º, estava prevista a realização da avaliação da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos programas, subsidiando a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Ainda, segundo o artigo 7º, cabia às unidades responsáveis pela execução dos programas a manutenção de sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados.

Determinava-se também por meio dos programas a promoção, sempre que possível, da descentralização, da integração com Estados e Municípios e da formação de parcerias com o setor privado, conforme trazido no artigo 8º.

Por fim, o artigo 11 estabelecia que quaisquer alterações dos programas, relacionadas à programação orçamentária e ao fluxo financeiro, estavam condicionadas à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas.

O primeiro plano plurianual que começou a adotar a lógica por programas foi o PPA 2000-2003, na segunda gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PARES e VALLE, 2006), perdurando até o PPA 2008-2011. Os PPAs 2012-2015 e 2016-2019 (respectivamente, primeiro e segundo governos Dilma Rousseff) passaram a adotar os programas temáticos. Conforme consta no artigo 5º, inciso I, da lei do PPA 2016-2019, os programas temáticos foram “organizado[s] por recortes selecionados de políticas públicas, expressa[m] e orienta[m] a ação governamental para a entrega de

bens e serviços à sociedade”, em uma tentativa de evidenciar transversalidades e multissetorialidades.

Em sua concepção, estabeleceu-se o programa como unidade de gestão e como elemento central de integração entre planejamento, orçamento e gestão. E a lógica de construção do programa envolve a identificação do problema ou da demanda e de sua(s) respectiva(s) causa(s), o(s) objetivo(s) a ser(em) alcançado(s) e o respectivo conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias (e que possuam relação entre si) a serem implementadas para fazer frente às causas detectadas que elimine ou mitigue o problema (ou atenda à demanda), os indicador(es) (para monitoramento e avaliação), o público-alvo (pessoas, famílias, empresas, entre outros) que será beneficiado pela intervenção pública e, por fim, os resultados a serem alcançados. Assim, a base teórica da concepção de um programa é o Marco Lógico, além da utilização da teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

A equipe responsável pela concepção do PPA 2020-2023 buscou resgatar o modelo lógico iniciado no PPA 2000-2003 para a concepção dos programas. Mas, em uma aparente contradição, ao mesmo tempo que se optou por resgatar os programas finalísticos no plano plurianual vigente, a atual gestão revogou o Decreto nº 2829/1998, que estabelecia, entre outros, os componentes mínimos para os programas.

3.5.3.4 Plano Pró-Brasil

Braga Netto: ... o... esse ministério vai ficar mais fraco, e aí o plano todo f... fica meio capenga. Tá? É uma apresentação de dez minutos no máximo, {usar} somente isso. Eu pediria também aos senhores que... é... é... não é... a finalidade não é reunião de ministros para nós discutirmos nada. É simplesmente para apresentarmos o plano. Como é que saiu essa ideia? Tá... eu estava conversando com diversos ministros, entre eles Rogério Marinho, o Tarcísio, inclusive o nome do plano eu roubei de um plano do Tarcísio, não é Tarcísio, né? Pedi autorização a ele e roubei. É um Plano Marshall brasileiro, né? E ... eu comecei a observar que tinha plano da... ministério é... de Des... Desenvolvimento Regional, que a Economia tem plano, que a Saúde tem plano, e não estava havendo uma coordenação, um... uma sinergia. Então esse foi

o motivo dessa reunião aqui. Eu vou procurar ser bem... bem breve e objetivo. Por favor, passa a primeira. (BRASIL, 2020f, p. 7)

Em quarto e último lugar, o Plano Pró-Brasil, que pode representar o esvaziamento do PPA 2020-2023 (de alguma forma debatido com o Congresso Nacional e com a sociedade), com o potencial advento de mais um plano, um plano paralelo, e cuja concepção fica restrita ao Poder Executivo. Exemplos recentes semelhantes dizem respeito à concepção e adoção do Plano de Desenvolvimento da Educação (PED), da Agenda Social e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Até o momento, pouco se sabe sobre o Plano Pró-Brasil, havendo apenas duas únicas referências. A primeira diz respeito à apresentação realizada durante uma coletiva de imprensa no Palácio do Planalto no dia 22 de Abril de 2020 pelo ministro-chefe da Casa Civil, Walter Braga Netto, juntamente aos ministros Rogério Marinho, do Desenvolvimento Regional, e Tarcísio de Freitas, da Infraestrutura, e na ausência do ministro da Economia, Paulo Guedes (BRASIL, 2020h, p.1-2).

Já a segunda referência trata-se da reunião ministerial - realizada no mesmo dia 22 de Abril de 2020 e tornada pública por meio da divulgação de um vídeo autorizado pelo ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal (STF) após o ex-ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, afirmar que havia indícios de pedido de interferência na Polícia Federal pelo presidente da República Jair Bolsonaro -, na qual, entre essa e outras questões, ficaram evidenciados os posicionamentos divergentes entre os ministros Braga Netto e Guedes.

Na ocasião, se, por um lado, o Ministro-Chefe da Casa Civil apelidou o Plano Pró-Brasil como Plano Marshall brasileiro, em referência ao plano concebido pelos Estados Unidos visando à reestruturação econômica da Europa pós-Segunda Guerra Mundial, por outro, o Ministro da Economia rechaçou a comparação ao Plano Marshall e o apelidou de um novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), e calcado em grandes quantidades de recursos públicos, o que contraria a linha de pensamento liberal de Guedes, que

prioriza investimentos privados, e põe em xeque o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 15/2016) aprovado durante o governo Michel Temer.

Paulo Guedes: Eu queria fazer a primeira observação, é o seguinte, não chamem de Plano Marshall porque revela um despreparo enorme.

Braga Netto: Não, não, não, isso aqui foi só aqui e agora. É o Pró-Brasil.

Paulo Guedes: Então quan... quando se falou em Plano Marshall, Pró-Brasil é um nome espetacular. Dez, mil. Plano Marshall é um desastre. Eu... ma... revela despreparo nosso. Plano Marshall, por exemplo, os Estados Unidos podem fazer um Plano Marshall para nos ajudar. A China, [trecho cortado], deveria financiar um Plano Marshall para ajudar todo mundo que foi atingido. Então a primeira inadequação, a gente tem que tomar muito cuidado é o seguinte, é o plano Pró-Brasil.

Braga Netto: Positivo. (Ininteligível)

Paulo Guedes: Não se fala Plano Marshall, porque é um desastre. Vai revelar falta de compreensão das coisas. A segunda coisa é o seguinte, é super bem-vinda essa iniciativa, para nos integrarmos todos. Agora, não vamos nos iludir. A retomada do crescimento vem pelos investimentos privados, pelo turismo pela abertura da economia, pelas reformas. Nós já estávamos crescendo. (BRASIL, 2020f, p. 11)

[...]

Paulo Guedes: Voltar uma agenda de trinta anos atrás, que é investimentos públicos financiados pelo governo, isso foi o que a Dilma fez trinta anos. Então tá cheio de gente pensando nessa eleição agora, e botando coisa na p... na cabeça do... do... de todo mundo aqui dentro, que são governadores querendo fazer a festa, são às vezes ministros querendo aparecer, tem de tudo. E todo mundo vem aqui: "vamos crescer, agora temos que crescer, tem que ter a resposta imediata, porque o governo vai gastar". O governo quebrou! O governo quebrou! Em todos os níveis. Prefeitura, governador e governo federal. Que que nós conseguimos fazer? Nós sinalizamos o contrário. Nós desalavancamos banco público, reduzimos endividamento, baixamos juros e o Brasil ia começar a voar. Então se agente [sic] lançar agora um plano, é... todo o discurso é conhecido: "acabar com as desigualdades regionais", Marinho, claro, tá lá, são as digitais dele. É bi... é bonito isso, mas isso é o que o Lula, o que a Dilma tão fazendo há trinta anos.

Se a gente quiser acabar igual a Dilma, a gente segue esse caminho.

Paulo Guedes: Então, eu acho um discurso bom, mas nós temos que tomar cuidado e reequilibrar as coisas. Não pode ministro pra querer ter um papel preponderante esse ano destruir a candidatura do presidente, que vai ser reeleito se nós seguirmos o plano das reformas estruturantes originais. Então eu tenho que dar esse recado, nós vamos estar à disposição, nós vamos ajudar tudo, mas nós não podemos nos iludir. O caminho desenvolvimentista foi seguido, o Brasil quebrou por isso, o Brasil estagnou. A economia foi conompi... a política foi corrompida, a economia estagnou através do excesso de gastos públicos. Então achar agora que você pode se levantar pelo suspensório, como é que um governo quebrado vai investir, vai fazer grandes investimentos públicos? Tarcísio sabe disso, conversamos sempre. Tarcísio sabe... (BRASIL, 2020f, p. 12)

[...]

Paulo Guedes: ...o seguinte. Quanto é cê consegue, Tarcísio? Passar de cinco bi para quanto? Pra quinze, pra vinte, pra trinta? Multiplicou por seis. Quanto é que você consegue de... de investimento em concessões?

Tarcísio: Duzentos e cinquenta.

Paulo Guedes: Duzentos e cinquenta. Tá certo? Então ó, tem cem bilhões vindo pra saneamento. Tinha cem bilhões que viriam, as dezessete maiores é... é... é... petroleiras do mundo viriam pra a nossa cessão onerosa, cem bilhões de cessão onerosa, cem bilhões de mineração, cem bilhões de saneamento, duzentos trinta bilhões de concessões. Quinhentos bilhões! Cadê o dinheiro do governo pra fazer isso? Num tem. Então quem tá sonhando, é sonhador. A gente aceita, politicamente a gente aceita. Vamos fazer todo o discurso da desigualdade, vamos gastar mais, precisamos eleger o presidente. Mas o presidente tem que pensar daqui a três anos. Não é daqui a um ano não. Tem muita gente pensando na eleição desse ano. É só a observação que eu faria. (BRASIL, 2020f, p. 13)

[...]

Braga Netto: E ... falamos inclusive em investimentos privado. O que tem que acontecer é o seguinte, eu tô vendo plano de tanto de gente, nós temos que sentar e aí...

Paulo Guedes: Isso. Não, fundamental essa coordenação. (BRASIL, 2020f, p. 13)

[...]

Paulo Guedes: ...o que está saindo. Porque saiu na imprensa assim: "Plano Marshall, e Economia tá fora". Quer dizer alguém...

Paulo Guedes: ...alguém, foi para a imprensa e falou "Ó, vem um Plano Marshall aí e a economia tá fora", que dizer... é... e... e... . enfraquecer o nosso, o nosso discurso num momento desse é uma tolice, é um atentado contra nós mesmos. (BRASIL, 2020f, p. 14)

[...]

Braga Netto: Sem Marshall {no nome} (ininteligível). (BRASIL, 2020f, p. 62)

Dito isso, trata-se de um “Programa do Governo Federal para integrar e aprimorar ações estratégicas para recuperação e retomada do crescimento socioeconômico em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus” (BRASIL, 2020i, p. 2) que prevê investimentos públicos e privados em um horizonte de dez anos (2020 a 2030).

A abrangência do Programa divide-se em cinco temas: infraestrutura (transporte e logística, energia e mineração, desenvolvimento regional e cidades e telecomunicações), desenvolvimento produtivo (indústria, agronegócio, serviços, turismo), capital humano (cidadania, capacitação, saúde, defesa, inteligência e segurança pública e controle da corrupção), inovação e tecnologia (cadeias digitais, indústria criativa e ciência) e viabilizadoras (finanças e tributação, legislação e controle, meio ambiente, institucional e internacional e valores e tradição) (BRASIL, 2020i, p. 5).

Ainda de acordo com os *slides*, o plano será organizado por meio de dois eixos, nomeados de Ordem e Progresso. O primeiro, relativo a medidas estruturantes, o que envolve arcabouço normativo, investimentos privados, segurança jurídica e produtividade, melhoria do ambiente de negócios e mitigação dos impactos socioeconômicos. O segundo, relativo a investimentos, envolve obras públicas e parcerias com o setor privado.

Mas, o que retrata o Programa Pró-Brasil até o momento é o seu caráter generalista e superficial, por exemplo, são diversas as áreas, faltam o detalhamento e a devida operacionalização e a forma pela qual a iniciativa privada será atraída.

3.6 Experiências de planejamento público brasileiro a longo prazo pós-redemocratização e a interface com o PPA

Em que pese a insistente ausência de institucionalização, na história brasileira recente perpassam algumas experiências de planejamento público a longo prazo. Após a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, iniciativas de planejamento público brasileiro a longo prazo ocorreram nas gestões FHC I e II, Lula II, Temer e Bolsonaro. As experiências aqui abordadas dizem respeito às abrangentes, que englobam diversos setores. Há também outras experiências de planejamento a longo prazo setoriais, mas que não foram abordadas neste trabalho.

A primeira dessas experiências iniciou-se por meio do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) na concepção do segundo ciclo do PPA, correspondente ao período 1996-1999, que introduziu um referencial indicativo de metas a longo prazo, definidas a partir de um planejamento territorial que pudesse integrar as políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional, denominadas de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (PARES e VALLE, 2006, p. 245).

Além disso, por meio da extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, foi elaborado em 1998 o Projeto Brasil 2020 objetivando traçar visões sobre o futuro do Brasil por meio da elaboração de três cenários exploratórios (denominados pelos nomes indígenas de Abatiapé, Baboré, Caaeté) e, a partir deles, um cenário desejável a ser alcançado em 2020, designado pelo nome de Diadorim (personagem do livro Grande Sertão: Veredas, de Guimarães Rosa) (ALMEIDA, 2006; BRASIL, 1999).

No segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), na concepção do terceiro ciclo do PPA, correspondente ao período 2000-2003, foi elaborada a segunda versão do estudo sobre planejamento territorial, o II Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, “o mais vasto realizado sobre o território brasileiro, após os anos 70” (PARES e VALLE, 2006, p. 247), configurando-se como seu principal produto um portfólio de investimentos públicos e privados, compreendendo os anos de 2000 a 2007, nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social,

ambiental e econômico (TAVARES, 2016; MANZONI NETO, 2013; PARES e VALLE, 2006).

No segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2007), por meio do extinto Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República, foi elaborado em 2004 o Projeto Brasil 3 Tempos (2007, 2015 e 2022), em que o ano de 2007 representou o final do quarto ciclo da história do Plano Plurianual (2004-2007) e o início de uma nova gestão (2007-2010), o ano de 2015 representou o ano final da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) definidos pela ONU, acordados entre os países-membros e iniciados em 2000, e o ano de 2022 o marco do bicentenário da independência do Brasil (BRASIL, 2004).

Após essas experiências, e frente à dificuldade de institucionalização do planejamento de longo prazo no país, estudos e manifestações de órgãos de controle vêm destacando a relevância dessa normatização para que se condicione a atuação governamental a um direcionamento estratégico, sem grandes discontinuidades e preterindo o imediatismo, com o objetivo de se alcançar o desenvolvimento nacional equilibrado.

O Acórdão 2127/2017 – TCU – Plenário, que trouxe como objeto o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) - elaborado para cumprir o artigo 123 da LDO 2018, que conferiu ao TCU a responsabilidade do envio à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional do quadro-resumo da qualidade da implementação e do alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal -, destacou em diversos momentos a importância da existência do planejamento nacional de longo prazo no Brasil. A título de exemplo, extraiu-se a passagem a seguir:

[...] foram identificadas como falhas do Estado que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para o cidadão: a ausência de planejamento nacional de longo prazo, a ausência de planos estratégicos institucionais dos órgãos da Administração Pública Federal e a falta de padronização dos planos nacionais (BRASIL, 2017a, p. 6).

Inclusive, em auditoria realizada pelo TCU sobre os mecanismos de governança federais existentes para a implementação dos ODS, o órgão apontou que a ausência de uma estratégia de planejamento de longo prazo, multissetorial e orientada para o

desenvolvimento nacional, prejudica a definição de prioridades nacionais e submete as ações do governo a descontinuidades e desalinhamentos (BRASIL, 2017a, p. 7).

Como embasamento constitucional, o referido Acórdão fez menção à persistente lacuna legislativa frente à previsão trazida no artigo 174, §1º, da CF-1988, que determina a existência de uma lei que estabeleça diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, que também terá como missão incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Os Acórdãos nº 1233/2012 – TCU – Plenário (Relatório de Auditoria que trouxe, entre outras, considerações sobre governança corporativa) e nº 3580/2014 – TCU – Plenário (Relatório de Levantamento que tratou da governança no sistema de planejamento e respectivas lacunas normativas que representam limitações à operação do sistema) também entenderam que o Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento fica fragilizado na ausência de um plano nacional de longo prazo como instrumento de orientação do processo do desenvolvimento nacional. Especificamente no Acórdão 1233/2012 – TCU – Plenário, atentou-se que não há normas que determinem que as instituições da Administração Pública Federal elaborem plano estratégico institucional de longo prazo, fragilizando a estrutura de governança das políticas públicas setoriais.

Soma-se aos três acórdãos anteriores o estudo denominado Avaliação do Desenho Institucional, dos Recursos e das Capacidades para Concretização do Planejamento de Longo Prazo no Brasil, publicado pelo Ipea no ano de 2015. Conforme lembrado no Acórdão 2127/2017 – TCU – Plenário, os autores desse estudo verificaram que a institucionalização do plano de longo prazo brasileiro contribuiria para a redução das fragmentações ministeriais e setoriais presentes nas políticas públicas. Para isso, seria necessário um mandato claro para um órgão (ministério) de articulação responsável por sua amarração/elaboração, pela construção de cenários prospectivos e emponderado para conduzir essa coordenação. Ainda, interação e sinergia entre os planos setoriais e mobilização de atores governamentais e sociais, inclusive para gerar apropriação do plano, foram considerados imprescindíveis para a coordenação e concepção do plano de longo prazo (SARETTA *et al*, 2015, p. 51).

Em suma, persistem as seguintes falhas na estratégia do estado brasileiro: ausência de plano de longo prazo, inefetividade do PPA, ausência generalizada de planos estratégicos institucionais e falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais (BRASIL, 2017, p. 77).

Considerando-se esse contexto, em 2018, no segundo mandato do governo Dilma Roussef/Michel Temer, foi elaborada a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), sob a coordenação do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e atendendo a uma demanda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - criado em 2003 e extinto em 2019 (Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019), o CDES foi um colegiado composto também por representantes da sociedade civil e consistia no assessoramento direto ao presidente da República em questões relacionadas às políticas públicas. No primeiro encontro do período de transição presidencial, o então presidente em exercício, Michel Temer, entregou ao governo eleito de Jair Bolsonaro a Endes, documento sobre o qual são trazidos a seguir maiores detalhamentos dada a sua interface com o atual PPA, este que compreende o período 2020-2023.

O PPA 2020-2023 foi elaborado considerando-se também os cinco eixos (institucional, infraestrutura, ambiental, social e econômico) do Documento Preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), em uma tentativa de interligar o planejamento a longo prazo ao principal instrumento de planejamento público brasileiro a médio prazo (MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2019g, pp. 9, 19, 23, 26; MTPPA 2020-2023, 2019j, pp. 27, 28, 30, 37).

A Endes pretende ser um instrumento de planejamento público brasileiro a longo prazo, foi concebida para “orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos de planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual - PPA da União)” e para a melhoria da governança das ações do Estado (PL nº 9.163/2017, artigo 7º; ENDES, 2020d, p. 5). Em suma, as diretrizes da Estratégia Nacional trariam a integração dos principais instrumentos do planejamento público nacional.

O processo de elaboração da Endes contou com a participação de representantes de órgãos do Poder Executivo Federal (por meio de rodadas de

reuniões), representantes da sociedade civil (por meio de apresentações e debates em fóruns afins) e abertura à manifestação de toda a sociedade, por meio de uma consulta pública (ENDES, 2020d).

A Estratégia Nacional está organizada em torno de cinco eixos, contemplando os setores propulsores do desenvolvimento do país, quais sejam: institucional, infraestrutura, ambiental, social e econômico - as três últimas dimensões são bases da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A Endes é composta pelos seguintes elementos: diretrizes e bases do desenvolvimento econômico e social nacional equilibrado, desafios a serem enfrentados pelo país, cenário macroeconômico, orientações de longo prazo, macrotendências e seus impactos nas políticas públicas e riscos e possíveis orientações para construção de suas medidas mitigadoras (PL nº 9.163/2017, artigo 10).

Já o monitoramento da Endes ocorrerá por meio dos indicadores-chave e pelo alcance dos desafios de cada eixo (ambos trazidos ao longo deste texto), sugerindo-se que estes atributos integrem a dimensão estratégica do PPA, para que passem a ser monitorados anualmente.

A seguir, apresentam-se a diretriz principal e os seus respectivos eixos.

Quadro 34 - Eixos de organização da Endes

Eixos	Finalidades
Diretriz Principal	Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais.
Eixo Institucional	Aprimorar a governança do Estado, com foco na melhoria da entrega de serviços públicos ao cidadão e do ambiente de negócios, e na garantia da soberania nacional.
Eixo Infraestrutura	Fomentar o desenvolvimento integrado da infraestrutura com foco no ganho de competitividade e na melhoria da qualidade de vida, assegurando a sustentabilidade ambiental e propiciando a integração nacional e internacional.
Eixo Ambiental	Promover o uso sustentável dos recursos nacionais e a transição para uma economia de baixo carbono, com foco da aplicação de tecnologias ambientalmente adequadas que contribuam para o desenvolvimento econômico e social.

Eixo Social	Promover o bem-estar, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio da geração de renda e redução das desigualdades sociais e regionais.
Eixo Econômico	Alcançar o crescimento econômico sustentado, com foco no ganho de produtividade, assegurando a redução das desigualdades sociais e regionais e a sustentabilidade ambiental.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo (BRASIL, 2020d)

Na descrição do eixo econômico, destaca-se o papel atribuído ao planejamento público, cabendo ao Estado brasileiro

[...] melhorar sua governança e buscar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, por meio do fortalecimento do planejamento, da implementação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no país [...].

Assim, reforça-se a relevância do planejamento, tanto pela elaboração de um documento visando pensar o país a longo prazo, como pela reafirmação da necessidade de fortalecê-lo por meio do papel do Estado.

A partir dos cinco eixos tidos como pilares, a Endes traz diagnóstico baseado em indicadores, megatendências nacionais e internacionais (rumos vislumbrados para os próximos anos), cenários macroeconômicos e riscos e medidas mitigadoras contemplando o período de doze anos (PL nº 9.163/2017, artigo 9º), de 2020 a 2031.

1- Diagnóstico. Em “onde estamos”, traz-se um breve diagnóstico do país baseado em índices-chaves que mensuram de forma agregada o desenvolvimento econômico e social, permitindo a comparação internacional. Abaixo, são trazidos os indicadores contemplando cada um dos eixos.

Quadro 35 - Indicadores-chave da Endes por eixo

Eixos	Indicadores-Chave
Diretriz Principal	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Eixo Institucional	Índice de Competitividade Global (ICG); Grau de facilidade de se fazer negócios; Indicadores de Governança Mundial (Voz e Accountability); Indicadores de Governança Mundial (Estabilidade Política); Indicadores de Governança Mundial (Eficácia do Governo); Indicadores de Governança Mundial (Qualidade Regulatória); Indicadores de Governança Mundial (Estado de Direito); Indicadores de Governança Mundial (Controle da Corrupção)
Eixo Infraestrutura	Participação das obras de infraestrutura no PIB; Índice de Desempenho Logístico; Porcentagem de domicílios com condição satisfatória de bem-estar
Eixo Ambiental	Participação das obras de infraestrutura no PIB; Índice de Desempenho Logístico; Porcentagem de domicílios com condição satisfatória de bem-estar
Eixo Social	Porcentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino fundamental; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos); Esperança de vida ao nascer; Taxa de homicídio; Índice de Gini; Proporção da população abaixo da linha de pobreza
Eixo Econômico	Variação real do PIB per capita; Variação real da produtividade; Taxa composta da subutilização da força de trabalho; Corrente de comércio exterior da economia brasileira

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo (BRASIL, 2020d)

2 - Megatendências. Em uma análise ambiental, as megatendências mundiais e os acordos internacionais (aqui representados pelos ODS-ONU) foram considerados como proxy dos rumos pelos quais o mundo e o país estão sendo direcionados, representando oportunidades ou riscos para a forma como as políticas deverão evoluir. A seguir, são demonstradas as megatendências (fatores de grande probabilidade de ocorrência que já se desenham no presente e apontam para o futuro) por eixos.

Quadro 36 - Megatendências da Endes por Eixo

Eixos	Megatendências
Eixo Institucional	A responsabilidade fiscal dos governos permanecerá como uma das principais questões de governança global.
Eixo Infraestrutura	A demanda por energia continuará em crescimento.
Eixo Ambiental	A degradação ambiental continuará sendo uma preocupação mundial.
Eixo Social	O crescimento da população se dará em taxas marginais decrescentes, com envelhecimento populacional.
Eixo Econômico	O crescimento econômico mundial será sustentado pelos países emergentes.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo (BRASIL, 2020)

3 - Cenário Macroeconômico. São apresentados três possíveis cenários (de referência, transformador e de desequilíbrio fiscal) para a evolução da economia brasileira no período 2020-2031 e que foram elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como extensão ao documento Desafios da Nação, produzido pelo próprio Ipea.

Adiante, o documento apresenta desafios e diversas orientações, isto é, em nível estratégico, direções para o que precisa ser feito para o alcance das diretrizes da Endes, cujos detalhes constarão nos PPAs, planos nacionais, setoriais e regionais, entre outros. No quadro abaixo, a título de exemplo, foram trazidos os desafios e algumas das orientações.

Quadro 37 - Desafios e orientações da Endes por eixo

Eixo Institucional	
Desafios e Orientações	<p>1-) Melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência e a eficácia das ações de governo.</p> <p>- Para o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ incorporar as práticas de avaliação periódica de eficácia e efetividade das políticas públicas e dos subsídios (benefícios tributários, financeiros e creditícios) ao processo decisório.

	<p>- Para a melhoria do pacto federativo, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, ampliando a autonomia dos entes federados e incrementando seus processos de planejamento e gestão por resultados. <p>2-) Ampliar a competitividade do Brasil de forma a se aproximar das economias desenvolvidas.</p> <p>- Para a melhoria do ambiente de negócios, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ desburocratizar e digitalizar a abertura e o fechamento de empresas, atos negociais e recolhimentos tributários, visando alinhar os prazos e processos às melhores práticas internacionais. <p>3-) Consolidar o papel do Brasil no âmbito internacional.</p> <p>- Para a política externa, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ atuar nos fóruns internacionais com vistas ao incremento da participação dos países em desenvolvimento no processo decisório internacional e na mitigação do protecionismo.
Eixo de Infraestrutura	
Desafios e Orientações	<p>1-) Ampliar os investimentos em infraestrutura.</p> <p>- Para o planejamento e a expansão das fontes de financiamento dos investimentos em infraestrutura, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ melhorar o planejamento e a gestão da infraestrutura pública, com a definição de carteira de projetos prioritários de médio e longo prazo que sejam vetores do desenvolvimento econômico, social e regional, evitando a pulverização dos recursos. ▪ Para eficiência e segurança energéticas, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ fortalecer o planejamento da expansão da infraestrutura de energia e os mecanismos competitivos e regulatórios associados, com foco na eficiência dos investimentos, na qualidade e segurança do suprimento, e na sustentabilidade socioambiental. ▪ Para a modernização dos serviços de telecomunicações, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ garantir regras e instrumentos para a expansão e acesso da infraestrutura de banda larga em regiões carentes/remotas e naquelas com maior densidade populacional, assegurando padrões de qualidade mínimos compatíveis com as referências internacionais. ▪ Para a promoção da segurança hídrica, permitindo usos múltiplos da água com eficiência, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ discutir o valor da água, de forma a promover o uso racional e os investimentos no setor, sem prejuízo da sua função social. <p>2-) Melhorar o desempenho logístico do país.</p> <p>- Para a melhoria da infraestrutura logística, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ realizar o planejamento sistêmico dos modais de transporte considerando a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico do país. <p>3-) Proporcionar maior bem-estar para a população.</p> <p>- Para a melhoria da infraestrutura urbana e rural, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ induzir as boas práticas de planejamento urbano, com foco no crescimento

	ordenado e sustentável das cidades, ampliando a acessibilidade das pessoas idosas, com deficiência ou com mobilidade reduzida.
Eixo Ambiental	
Desafios e Orientações	<p>1-) Promover a transição para uma economia resiliente e de baixo carbono, com a mitigação e adaptação à mudança do clima.</p> <p>- Para a ampliação da participação das fontes renováveis na matriz energética, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ estimular o adensamento e a competitividade das cadeias produtivas associadas à produção de energias renováveis. <p>- Para a redução da intensidade de emissão de GEE e promover a adaptação à mudança do clima nos diversos setores, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ implementar políticas e medidas de adaptação à mudança do clima para a construção de resiliência e capacidade adaptativa de populações, ecossistemas, infraestrutura e sistemas de produção. <p>2-) Assegurar a preservação da biodiversidade, a redução do desmatamento e o uso sustentável dos biomas nacionais.</p> <p>- Para a sustentabilidade ambiental, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promover a implementação efetiva do Código Florestal e garantir a continuidade do declínio do desmatamento. <p>3-) Promover oportunidades de negócios sustentáveis em meio ambiente.</p> <p>- Para o aproveitamento do potencial econômico do meio ambiente, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ incentivar atividades econômicas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade, propiciando a inclusão social e produtiva das comunidades locais.
Eixo Social	
Desafios e Orientações	<p>1-) Ampliar o acesso, a permanência e principalmente a qualidade da educação; melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde;</p> <p>- Para a melhoria da educação, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aprimorar a gestão e a governança da rede pública de educação, os mecanismos de cooperação federativa e regime de colaboração entre os sistemas de ensino, com orientação para a instituição do Sistema Nacional de Educação, fortalecendo a gestão democrática e definindo melhores critérios de redistribuição de recursos que promovam a melhoria da qualidade da educação e reduzam as desigualdades sociais e regionais. <p>2-) Melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde.</p> <p>- Para a melhoria dos serviços de saúde, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ adequar os serviços de saúde para atendimento às novas demandas decorrentes do envelhecimento populacional, com ênfase na promoção do envelhecimento saudável.

	<p>3-) Reduzir a mortalidade por homicídios no país, sobretudo na população jovem e negra.</p> <p>Para a melhoria da segurança pública, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ fortalecer o enfrentamento ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação, entre os quais o tráfico de mercadorias ilícitas; ao roubo de cargas, transporte de valores e instalações; aos sistemas de fraudes bancárias e lavagem de dinheiro; e à corrupção, por meio da integração entre as polícias federais e estaduais e da intensificação das ações de inteligência policial; <p>4-) Reduzir a proporção da população abaixo da linha de pobreza e as desigualdades sociais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para políticas públicas de inclusão, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ aperfeiçoar políticas e mecanismos de apoio aos agricultores familiares, especialmente mulheres e jovens, para desenvolvimento das zonas rurais e da agricultura familiar sustentável. - Para o aproveitamento das potencialidades regionais para a geração de renda, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ induzir ações voltadas à dinamização econômica, fomentando o desenvolvimento endógeno e a inteligência competitiva local, visando à convergência dos indicadores sociais e econômicos entre e intrarregiões brasileiras. <p>5-) Consolidar os direitos fundamentais e a cidadania.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para a garantia dos direitos fundamentais, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ consolidar em todas as políticas públicas o objetivo de concretização dos direitos humanos, com ênfase em públicos vulneráveis (crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, negros, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, imigrantes, pessoas com deficiência, entre outros). - Para o fortalecimento da cidadania, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ melhorar a governança dos programas e serviços especializados de atendimento e assistência social a públicos vulneráveis em situação de violência ou restrição de direitos.
Eixo Econômico	
Desafios e Orientações	<p>1-) Promover o crescimento do PIB per capita nacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para a garantia da estabilidade econômica e da sustentabilidade da trajetória da dívida pública, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ consolidar o ajuste fiscal de longo prazo que reduza a relação entre dívida pública e PIB e permita a manutenção da estabilidade econômica. - Para a realização de reformas estruturais, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ aperfeiçoar o sistema previdenciário, com o objetivo de garantir a sustentabilidade financeira e a justiça social. - Para o aprimoramento, o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de financiamento, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ reforçar os mecanismos e diversificar as fontes de financiamento do investimento de longo prazo, propiciando a redução dos custos das transações financeiras.

	<p>- Para o aproveitamento das potencialidades regionais, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ prover melhor infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas, ampliando as oportunidades de investimentos produtivos, permitindo a geração de emprego e renda nessas regiões. <p>2-) Aumentar a produtividade da economia brasileira.</p> <p>- Para a ampliação dos esforços em ciência, tecnologia e inovação, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aprimorar e ampliar os mecanismos que estimulem a inovação tecnológica nas empresas, aumentando a aplicação de recursos privados em CT&I, de modo a incentivar a agregação de valor. - Para o desenvolvimento da economia digital do país, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ampliar o acesso da população à internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade. - Para o adensamento e a integração de cadeias produtivas, as orientações são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ criar condições favoráveis para o ganho de produtividade, a redução sistêmica de custos e o adensamento industrial, a fim de que se possa agregar valor à produção e expandir os mercados. <p>3-) Aproveitar o potencial da força de trabalho, aumentando sua qualificação e empregabilidade.</p> <p>- Para o aproveitamento da força de trabalho, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ fortalecer a educação profissional e tecnológica e a educação superior, de forma a aproximá-las às necessidades sociais, regionais e do mercado de trabalho. <p>4-) Alcançar uma maior integração econômica regional e global.</p> <p>- Para maior participação no fluxo comercial, as orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ampliar as iniciativas de integração econômica e comercial, por meio de acordos bilaterais, regionais e mega-acordos com os principais blocos econômicos.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo (BRASIL, 2020d)

4 - Riscos e Medidas Mitigadoras. Por fim, foram apresentados no documento os riscos para a implementação da Endes e as respectivas medidas mitigadoras para eles.

Quadro 38 - Riscos e medidas mitigadoras da Endes

Riscos	Medidas Mitigadoras
Incapacidade para construir a governabilidade necessária para aprovar e colocar em prática medidas primordiais à consolidação de um	<p>1-) Ampliar o debate público sobre a necessidade de realização de reformas estruturais (tributária, previdenciária e administrativa), de forma a obter o apoio da população;</p> <p>2-) Aumentar a efetividade do Estado, por meio da constante revisão e avaliação das políticas públicas e dos gastos tributários;</p>

equilíbrio fiscal.	3-) Estimular o aumento da produtividade com vistas a sustentar o crescimento econômico, com impactos positivos na arrecadação de recursos e na redução do déficit público.
Reduzida atração de investimentos privados.	1-) Aprimorar os modelos de concessão da prestação de serviços públicos na área de infraestrutura; 2-) Estruturar os marcos regulatórios setoriais que forneçam segurança econômica e jurídica aos investidores e ao setor público; 3-) Diversificar as fontes de financiamento dos empreendimentos; e 4-) Selecionar os investimentos públicos, a fim de evitar a pulverização dos recursos e descontinuidade das obras.
Incorporação de forma defasada dos avanços tecnológicos oriundos de TIC, indústria 4.0 e bioeconomia.	1-) Promover uma abertura comercial que aumente a competitividade, de forma a incentivar a concorrência e o aumento da produtividade da indústria nacional; 2-) Remover obstáculos e reduzir os custos à importação tecnológica; 3-) Construir um sistema de CT&I mais aberto e internacionalizado; e 4-) Aprimorar os mecanismos de financiamento em P&D.
Desequilíbrio entre os avanços econômicos, sociais e ambientais.	1-) Aprimorar o sistema tributário, de forma a torná-lo mais progressivo, menos burocrático, e concorrencialmente neutro dentro dos setores; 2-) Melhorar os sistemas públicos de previdência, assistência e seguridade social, para ampliar seu impacto na redução das desigualdades sociais; e 3-) Aumentar a qualidade e a abrangência dos sistemas de saúde e educação, reduzindo o gap existente no acesso a esses serviços dentro da sociedade brasileira.
Manutenção das estruturas do crime organizado, apesar das ações de segurança pública.	4-) Fomentar as ações de prevenção e investigação a partir do uso intensivo de TIC pelas instituições de segurança pública, com o devido respaldo à privacidade; 5-) Fortalecer o serviço de inteligência policial por meio da integração dos sistemas dos entes federados e da maior coordenação de suas ações; 6-) Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, de forma a combater o crime organizado e reduzir a reiteração criminosa; e 7-) coordenar as ações de policiamento comunitário e preventivo com a disponibilização de serviços de saúde, educação, assistência social, infraestrutura e acesso à justiça em territórios de elevados índices de vulnerabilidade social e criminal.
Ampliação dos fluxos migratórios em decorrência de mudanças climáticas intensas, desastres naturais, guerras nacionais e regionais e crises econômicas nos	1-) Otimizar o processo de interiorização dos imigrantes, evitando a penalização dos estados fronteiriços; e 2-) Desenvolver uma política de imigração que promova o acolhimento e a integração do imigrante à sociedade brasileira.

países latino-americanos.	
Degradação ambiental e a maior frequência de eventos climáticos extremos (seca e chuva) gerar o aumento da gravidade das crises hídricas.	1-) Precificar adequadamente a água, de forma que seu custo passe a indicar sua escassez relativa, incentivando o uso racional, permitindo o financiamento do setor e preservando sua função social; 2-) Implementar boas práticas de uso de água e solo e revitalizar as bacias hidrográficas; 3-) Adotar medidas de certificação de emissões de gases e de precificação de carbono e tributos verdes capazes de gerar benefícios econômicos e sociais, além de reduzir a poluição; 4-) Estimular a utilização de água de reúso; 5-) Investir na ampliação e modernização de infraestruturas hídricas; e 6-) Incentivar a restauração de matas ciliares, o tratamento de resíduos e melhores práticas agrícolas.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo (BRASIL, 2020d)

Mas, se, por um lado, há a importante e necessária busca pela tentativa de institucionalizar o planejamento a longo prazo no país, por outro, a Endes ainda faz parte do Projeto de Lei nº 9.163/2017, em tramitação no Congresso Nacional - proposição sujeita à apreciação do Plenário e em regime de prioridade de tramitação. Esse Projeto de Lei “Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, e foi denominado como “PL de Governança”.

Além disso, em 2020, o governo federal lançou a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil (EFD), positivada por meio do Decreto nº 10.531/2020 – o que pressupõe a não pactuação com o Poder Legislativo e com a sociedade de forma direta -, que “contempla o cenário macroeconômico” do período de 2020 a 2031 “[...] para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2020a, p. 4).

Internacionalmente, com a adoção desse plano a longo prazo, pretende-se a comparação dos resultados obtidos pelo Brasil com as demais nações do mundo, o que se configura como “uma das premissas para a ascensão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”, (BRASIL, 2020b, p. 1) desejo da atual gestão presidencial.

Internamente, esse documento origina-se da política de governança da gestão pública federal, instituída pelo Decreto nº 9.203/17 (que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), e gerida pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG), órgão que assessora o presidente da República na condução da política de governança e é composto pelos ministros da Casa Civil (coordenação), da Economia e da CGU. Dito isso, o CIG, em sua 9ª reunião (ocorrida em 16 de janeiro de 2020), aprovou o texto-base da EFD, “recomendando-se os procedimentos finais para a sua formalização” (BRASIL, 2020a, p. 7).

Ainda, a recomendação do CIG leva em consideração as deliberações presentes nos acórdãos do TCU que vêm recomendando a positivação de um plano de longo prazo brasileiro e a definição de indicadores-chave nacionais - *Key National Indicators* (BRASIL, 2020a, p. 7).

A Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG/ CC/PR) e a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME) coordenaram a elaboração da EFD, processo que perdurou de 2019 até o primeiro semestre de 2020, ficando a cargo do Ipea os trabalhos técnicos e a reflexão sobre índices-chave e metas-alvo e aos ministérios setoriais as sugestões temáticas, e isto possibilitou “conformar uma declaração de Estado integralmente alinhada com a plataforma do atual governo” (BRASIL, 2020a, p. 7). Aqui, há outro ponto crítico, qual seja: o plano de longo prazo estar alinhada à plataforma do governo atual, e não o contrário.

A Estratégia Federal apresenta três possíveis cenários para a evolução da economia brasileira durante os próximos 11 anos, tendo o ano de 2020 como ano-base. Há o cenário de referência, que compreende estabilidade macroeconômica, reformas para o equilíbrio fiscal de longo prazo e retomada do crescimento sustentado. O cenário transformador vislumbra um conjunto mais amplo de reformas, aumento da produtividade geral da economia e da taxa de investimento (com foco em infraestrutura), avanço mais intenso da escolaridade, do capital humano e da taxa de participação da população em idade ativa. E o cenário contrafactual, que abrange

cenário de desequilíbrio fiscal e, no limite, o risco de insolvência do Estado (BRASIL, 2020a, p. 4).

A EFD 2020-2031, assim como a Endes, está organizada em cinco eixos que “buscam articular, de forma agregada, os setores propulsores do desenvolvimento do país”. Esses cinco eixos são os seguintes: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social - nesta ordem, sempre com a primazia do econômico. Para cada um desses eixos, encontram-se diretrizes, desafios e orientações, índices-chave e metas-alvo (BRASIL, 2020a, p. 4).

Com relação às diretrizes, a EFD traz uma diretriz principal, que contempla todos os eixos, e cinco diretrizes específicas, cada uma abrangendo cada um dos eixos, assim como foi organizada a Endes.

Os desafios “expressam questões passíveis de enfrentamento por um conjunto especificável de políticas públicas, mirando o alcance dos macro-objetivos definidos nas diretrizes”. As orientações “enunciam cursos estratégicos escolhidos para a atuação do governo federal no enfrentamento de cada desafio”. Os 36 índices-chave escolhidos configuram-se como “métricas de impacto para o diagnóstico e a comparabilidade internacional da situação e da trajetória do país, à luz dos macro-objetivos declarados em cada diretriz”. E, por fim, as metas-alvo representam os “pontos de chegada almejados para os índices-chave em 2031” (BRASIL, 2020c, p. 4), contemplando os cenários de referência e transformador, mas não o contrafactual.

O documento da EFD está subdividido em duas partes. A Parte I, denominada de cenários macroeconômicos, traz os três possíveis cenários para a economia brasileira de 2020 a 2031. E a Parte II traz os cinco eixos (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental, social) (BRASIL, 2020a).

Quadro 39 - Estrutura da EDF 2020-2031

Todos os Eixos
Diretriz Principal: elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais.

Índice-chave geral: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Metas-alvo: 0,761 (base - Pnud, 2018); 0,080 (cenário de referência); 0,842 (cenário transformador)

Eixo Econômico

Diretriz: alcançar o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos, com foco no ganho de produtividade, na eficiência alocativa e na recuperação do equilíbrio fiscal.

Índices-chave: Variação Real do PIB *per capita*; Variação Real da Produtividade do Trabalho; Índice de Competitividade Global (ICG); entre outros índices-chave

Metas-alvo (para variação real do PIB per capita): 0,5% (base – IBGE, 2017); 1,6% (média do período para o cenário de referência); 2,9% (média do período para o cenário transformador); entre outras metas-alvo para outros índices-chave

Desafios e orientações (entre outras orientações):

- Promover o crescimento sustentado do PIB *per capita* nacional;
- . Aprimorar o sistema de planejamento e orçamento públicos, com o objetivo de reduzir a rigidez do orçamento, aumentar a previsibilidade da execução e a transparência dos gastos públicos.
- Aumentar a produtividade da economia brasileira;
- . Aprimorar e ampliar os mecanismos que estimulem a inovação tecnológica nas empresas, de modo a aumentar a aplicação de recursos privados em ciência, tecnologia e inovação - CT&I e incentivar a agregação de valor.
- Aproveitar o potencial da força de trabalho, aumentando sua qualificação e empregabilidade;
- . Fortalecer a educação profissional e tecnológica e a educação superior, de forma a aproximá-las das necessidades sociais, regionais e do mercado de trabalho, estimulando ainda o empreendedorismo inovador.
- Alcançar uma integração econômica regional e global maior.
- . Ampliar as iniciativas de integração econômica e comercial, por meio de acordos bilaterais, regionais e mega-acordos com os principais blocos econômicos.

Eixo Institucional

Diretriz: aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais.

Índices-chave: Grau de Facilidade de Fazer Negócios; Indicadores de Governança Mundial (voz e *accountability*); Índice de Governo Digital; entre outros índices-chave

Metas-alvo (para grau de facilidade de fazer negócios): 59,1 (base – Banco Mundial, 2020); 67 (cenário de referência); 71 (cenário transformador); entre outras metas-alvo para outros índices-chave

Desafios e orientações (entre outras orientações):

- Melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo;
 - . Fortalecer o processo de planejamento estratégico governamental com vistas ao melhor direcionamento e à convergência das ações de Estado, bem como à integração de suas funções estruturantes;
- Ampliar a competitividade do Brasil de forma a se aproximar das economias desenvolvidas;
 - . Facilitar o acesso ao crédito, ao mercado de capitais e às compras públicas para as médias, micro e pequenas empresas.
- Garantir a soberania e promover os interesses nacionais.
 - . Atuar nos fóruns internacionais com vistas a incrementar a participação brasileira no processo decisório internacional.

Eixo Infraestrutura

Diretriz: fomentar o desenvolvimento da infraestrutura, com foco no ganho de competitividade e na melhoria da qualidade de vida, assegurando a sustentabilidade ambiental e propiciando a integração nacional e internacional.

Índices-chave: Participação das Obras de Infraestrutura no PIB; pilar “Infraestrutura” do Índice de Competitividade Global (ICG); % de Domicílios com Condição Satisfatória de Bem-Estar

Metas-alvo (para participação das obras de infraestrutura no PIB): 1,3% (base – IBGE, 2017); 1,8% (cenário de referência); 3,4% (cenário transformador); entre outras metas-alvo para outros índices-chave

Desafios e orientações (entre outras orientações):

- Ampliar os investimentos em infraestrutura;
- . Melhorar o planejamento e a gestão da infraestrutura pública, com a definição de carteira de projetos prioritários de médio e longo prazos que sejam vetores do desenvolvimento econômico, social e regional, a fim de evitar a pulverização dos recursos
- Melhorar o desempenho logístico do País;
- . Realizar o planejamento sistêmico dos modos de transporte, considerando a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico do País e as necessidades dos diversos setores produtivos, de maneira a ofertar uma rede viária ampliada e integrada;
- Proporcionar maior bem-estar para a população.
- . Induzir boas práticas de planejamento urbano e gestão territorial, com foco no crescimento ordenado, sustentável e economicamente eficiente das cidades, ampliando mobilidade e acessibilidade.

Eixo Ambiental

Diretriz: promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com foco na qualidade ambiental como um dos aspectos fundamentais da qualidade de vida das pessoas, conciliando a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social.

Índices-chave: Domicílios Servidos por Rede Coletora ou Fossa Séptica; Tratamento do Esgoto Coletado; Índice de Recuperação de Resíduos (IRR); entre outros índices-chave

Metas-alvo (para domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica): 66,3% (base – PNAD Contínua/IBGE, 2018); 81% (cenário de referência); 92% (cenário transformador); entre outras metas-alvo para outros índices-chave

Desafios e orientações (entre outras orientações):

- Melhorar a qualidade ambiental urbana;
- . Disseminar e aprimorar a aplicação dos instrumentos de planejamento propostos na Política Nacional de Saneamento Básico, em particular os Planos Municipais de Saneamento Básico.
- Implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono;
- . Implementar políticas e medidas de adaptação à mudança do clima para a construção de resiliência e capacidade adaptativa de populações, ecossistemas, infraestrutura e sistemas de produção.
- Assegurar a preservação da biodiversidade, a redução do desmatamento ilegal, a recuperação da vegetação nativa e o uso sustentável dos biomas nacionais;
- . Promover a implementação efetiva da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal e garantir a continuidade do declínio do desmatamento ilegal;
- Promover oportunidades de negócios sustentáveis em meio ambiente.
- . Valorizar os serviços ecossistêmicos e o capital natural nacional.

Eixo Social
<p>Diretriz: promover o bem-estar, a família, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio da geração de renda e da redução das desigualdades sociais e regionais.</p>
<p>Índices-chave: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Índice de Gini; entre outros</p>
<p>Metas-alvo (Índice de Gini): 0,543 (base - PNADC/IBGE); 0,528 (cenário de referência); 0,509 (cenário transformador); entre outras metas-alvo para outros índices-chave</p>
<p>Desafios e orientações (entre outras orientações):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso à educação, a permanência nesta e principalmente a sua qualidade; <ul style="list-style-type: none"> . Ampliar a infraestrutura de conectividade nas escolas e estimular o uso pedagógico de tecnologias digitais na sala de aula e no ensino à distância; - Melhorar o acesso aos serviços de saúde e a sua qualidade; <ul style="list-style-type: none"> . Aprimorar a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS, avançando na articulação entre os setores público e privado (complementar e suplementar), aperfeiçoando os mecanismos de regulação e aumentando a eficiência e a equidade do gasto, com adequação do financiamento às necessidades da população. - Reduzir a criminalidade violenta, sobretudo o número de vítimas fatais; <ul style="list-style-type: none"> . Fortalecer o enfrentamento ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação, entre os quais o tráfico de mercadorias e drogas ilícitas; ao roubo de cargas, transporte de valores e instalações; aos sistemas de fraudes bancárias e lavagem de dinheiro; e à corrupção, por meio da articulação e integração entre os componentes do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e da intensificação das ações de inteligência. - Reduzir a proporção da população abaixo da linha de pobreza e as desigualdades sociais; <ul style="list-style-type: none"> . Aperfeiçoar políticas e mecanismos de apoio aos agricultores familiares, especialmente mulheres e jovens, para desenvolvimento das zonas rurais e da agricultura familiar sustentável. - Efetivar os direitos humanos fundamentais e a cidadania. <ul style="list-style-type: none"> . Observar a universalidade, a imparcialidade e a não seletividade na promoção de direitos.

Fonte: elaborado pelo autor.

4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A partir da revisão da literatura, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado contendo 15 questões organizadas em cinco blocos (ver Anexo I desta tese) e que pretenderam abranger os principais problemas e desafios relacionados ao planejamento público brasileiro, de forma geral, e ao instrumento PPA, de forma particular, e vistos dessa maneira principalmente pela recorrência em que aparecem nas publicações. Um único roteiro foi utilizado junto aos 15 informantes-chave que compoem o painel de especialistas que abrangeu integrantes de todos setores que possuem interface com o PPA (para maiores informações, consultar o capítulo de Metodologia desta tese).

As questões elaboradas a partir da revisão da literatura e que compoem o roteiro semiestruturado formaram a base para o processo de categorização, chegando-se a cinco categorias, quais sejam: (i) planejamento público: existência, benefícios, aspectos negativos, ausência e formação de consciência generalizada sobre sua importância; (ii) PPA: existência; identidade e popularidade; necessidade da lei complementar; planos paralelos e concorrentes; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro; (iii) aspectos gerais formais do PPA; (iv) relações entre a alta administração, entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os entes federados, entre os políticos e burocratas e entre formulação e implementação; (v) participação da sociedade e hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo.

Ainda, contempladas nas cinco categorias, chegou-se a 12 subcategorias, quais sejam: (i) existência do PPA; identidade e popularidade do PPA; promulgação da Lei Complementar - Nova Lei de Finanças Públicas; planos paralelos e concorrentes ao PPA; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro do PPA; (ii) relações da alta administração federal com o PPA; relações entre os poderes Executivo e Legislativo com o PPA; relações entre os entes federados com o PPA; relações entre política e burocracia com o PPA; relações entre formulação e implementação do PPA; (iii) participação da sociedade no PPA; hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo com relação ao PPA. Não há subcategorias para as categorias (i) e (iii).

Assim, abaixo, seguindo-se os blocos de questões do roteiro semiestruturado com pequenas reorganizações, traz-se o cotejamento entre os problemas e desafios levantados na literatura, as perguntas presentes no roteiro de entrevistas e as falas dos informantes-chave, que foram identificados por meio dos seus últimos sobrenomes. Nesse sentido, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 39 - Identificação dos entrevistados pelo último sobrenome

Nome do Entrevistado	Último Sobrenome do Entrevistado
Leonardo Rodrigues Albernaz	Albernaz
Júlia Alves Marinho Rodrigues	Rodrigues
Pablo Rangell Mendes Rio Pereira	Pereira
Nathalie Beghin	Beghin
Carlos Maurício Ruivo Machado	Machado
Úrsula Dias Peres	Peres
José Celso Cardoso Jr.	Cardoso Jr.
Humberto Falcão Martins	Martins
Luiz Fernando Arantes Paulo	Paulo
Afonso de Oliveira Almeida	Almeida
José Maurício Conti	Conti
Sergio Tadeu Neiva Carvalho	Carvalho
Jackson Silvano De Toni	De Toni
Fernando Sertã Meressi	Meressi
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos	Santos

Fonte: elaborado pelo autor.

4.1 Planejamento Público: existência, benefícios, aspectos negativos, ausência e formação de consciência generalizada sobre sua importância

No primeiro bloco, as questões trouxeram aspectos relacionados à existência e aos benefícios do planejamento público, às consequências da sua ausência, aos

aspectos negativos ao optar pelo planejamento público e à formação de consciência generalizada sobre a sua importância. Todos esses aspectos foram observados considerando-se, principalmente, a produção da literatura internacional em planejamento e gestão estratégicos.

Com relação ao questionamento acerca da necessidade da existência do planejamento público, conforme a literatura internacional costuma trazer como uma das principais (caso não a principal) motivação de seus estudos (por exemplo: DENHARDT, 1985; EADIE e STEINBACHER, 1985; HALACHMI, 1986; BLOOM, 1986; BRYSON e ROERING, 1987; STREIB e POISTER, 1990; VINZANT, D. e VINZANT, J., 1996; GOLDSMITH, 1997; BOYNE, 2001; HENDRICK, 2003; BOYNE e GOULD-WILLIAMS, 2003; BOYNE, GOULD-WILLIAMS, LAW e WALKER, 2004; POISTER e STREIB, 2005; BRYSON, COSBY e BRYSON, 2009; BRYSON, 2010; POISTER, PITTS e EDWARDS, 2010), os entrevistados foram unânimes em reafirmar a sua necessidade, assim como a literatura internacional costuma valorizar.

Nos primeiros estudos sobre planejamento estratégico no setor público, os autores justificaram a sua adoção considerando os seguintes fatores: escolha entre objetivos múltiplos, conflitantes e difíceis de definir, dificuldade de alcançar o consenso e utilização de critérios de eficácia (BRYSON, 1981); escassez de recursos e aumento de demandas de serviços públicos (EADIE, 1983); melhoria do desempenho (STEVENS, 1984); dar clareza e direção à organização, lidar com mudanças e reunir pensamentos e ideias das partes interessadas no trabalho de planejamento (DENHARDT, 1985). No entanto, com as dificuldades e falhas que se apresentaram, foi-se percebendo que o planejamento estratégico sozinho trazia pouco impacto no mundo real, o que fez com que o campo começasse a se mover em direção de algo mais abrangente denominado gestão estratégica, que considera provisões para contingências e vê a ação e a avaliação como componentes críticos do sucesso estratégico (GOLDSMITH, 1997).

Nos estudos mais recentes trazidos pela literatura internacional, as motivações para a adoção do planejamento público são ainda mais variadas, entre as quais se encontram: controle comportamental (DESMIDT e MEYFROODT, 2020) ou permitir maior discricionariedade aos funcionários (TAMA, 2018; TAMA, 2017), pressão social e

legitimidade (DESMIDT e MEYFROODT, 2020; PINA, TORRES e YETANO, 2011), exigência legal (DESMIDT e MEYFROODT, 2020; GEORGE, DESMIDT, COOLS e PRINZIE, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; WEISS, 2017; ELBANNA e FADOL, 2016; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016), preocupação com a disposição de recursos para a implementação do planejado (MEYFROODT e DESMIDT, 2020; DESMIDT, MEYFROODT e GEORGE, 2019; GEORGE, WALKER e MONSTER, 2019; MITCHELL, LARSON, COLANTONIO e NGUYEN, 2018; MITCHELL, 2018B; LEE, MCGUIRE e KIM, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; POLLANEN, ABDEL-MAKSOU, ELBANNA e MAHAMA, 2017; WEISS, 2017; ANDREWS, BEYNON e GENC, 2017; ELBANNA e FADOL, 2016; ELBANNA, ANDREWS e POLLANEN, 2016; ELBANNA, 2013; PINA, TORRES e YETANO, 2011), fortalecimento da governabilidade (WEISS, 2020), transparência, controle, responsabilização e redução de gastos (GEORGE, WALKER e MONSTER, 2019; TAMA, 2017; ELBANNA, ANDREWS e POLLANEN, 2016; ANDREWS, BOYNE e WALKER, 2012), colaboração de outras agências, órgãos, governos, pessoas (BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; TAMA, 2018; FAVOREU, CARASSUS e MAUREL, 2016; KOONTZ e NEWIG, 2014), obtenção de investimentos (TAMA, 2018; TAMA, 2017), análise de opções e alternativas possíveis antes de tomar uma decisão informada (GEORGE, WALKER e MONSTER, 2019), lidar com ameaças, comportamento proativo e gestão de crises (MITCHELL, 2018B; HÖGLUND, CAICEDO, MÅRTENSSON e SVÄRDSTEN, 2018; CEPIKU, GIORDANO e SAVIGNON, 2018; JIMENEZ, 2013), alinhamento entre gestão interna e ambiente (PASHA, POISTER e EDWARDS, 2018; CHEON e AN, 2017; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016; JOHNSEN, 2016; FAVERO, MEIER e O'TOOLE JR., 2016; GENÇ e SENGÜL, 2015; HODGKINSON e HUGHES, 2014; WALKER, 2013; ANDREWS, BOYNE e WALKER, 2012; ANDREWS, BOYNE, MEIER, O'TOOLE e WALKER, 2012; HANSEN, 2011; ANDREWS, BOYNE, LAW e WALKER, 2011), análises internas e externas, formulação de metas, estratégias e planos (DESMIDT, MEYFROODT e GEORGE, 2019; GEORGE, WALKER e MONSTER, 2019; LEE, MCGUIRE e KIM, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016; ELBANNA e FADOL,

2016; FAVOREU, CARASSUS e MAUREL, 2016; FAVERO, MEIER e O'TOOLE JR., 2016; JUNG e LEE, 2013; POISTER, EDWARDS, PASHA e EDWARDS, 2013).

De forma geral, os entrevistados consideram o planejamento público como fundamental, imprescindível ou indispensável (RODRIGUES, CARVALHO, BEGHIN, PAULO) devido à dinamicidade (PERES, CARDOSO JR.) e aos tempos incertos (BEGHIN), para estabelecer o destino e o curso de ação (MACHADO, BEGHIN, PERES, MERESSI, PEREIRA, CONTI, ALBERNAZ) ainda que não se tenha o controle de todas as variáveis (BEGHIN), para chegar a diretrizes gerais (ALBERNAZ, SANTOS) e à priorização do que deve ser feito (MACHADO, ALBERNAZ, MERESSI, SANTOS, CARDOSO JR.), devido ao tamanho do território (ALMEIDA), à complexidade da sociedade brasileira (ALMEIDA, ALBERNAZ, DE TONI, CARDOSO JR.), aos recursos públicos escassos (PERES), à dimensão da máquina pública (CONTI), por ser quase que um seguro contra os fracassos (SANTOS) e por questões geopolíticas (MACHADO). Em comparação ao setor privado, que costuma planejar, sua complexidade é muito maior (RODRIGUES).

Albernaz traz a questão do papel do Estado como modulador da abrangência do planejamento público:

[...] se você acredita muito que o Estado não precisa ser muito intervencionista nem muito direcionador das coisas, você pode até ter essa opção de caminhar sem algum tipo de planejamento, ou seja, só com algumas diretrizes, a não ser planejamento no sentido muito geral de ter algumas diretrizes mais amplas. Ainda assim, acho que a maioria das pessoas vai concordar que algum tipo de planejamento faz sentido e é necessário.

Cardoso Jr. acredita no papel do planejamento como função orgânica e sistêmica do governo e dentro de um processo contínuo, coletivo, cumulativo e de prática.

[...] o planejamento também é um processo dinâmico, é um processo complexo, que se resolve ao longo do tempo, no fazer. E sendo assim, tanto melhor quanto mais bem informado, bem estruturado, bem fundamentado estiver o processo decisório. Isso só é possível de se alcançar com método, com planejamento, como função intrínseca de governo, ou seja, planejamento entendido como um processo contínuo, coletivo, cumulativo, como uma função orgânica, sistêmica, do governo. Não dá para pensar um planejamento também *ad hoc*, um planejamento circunstancial ou um planejamento como a gente faz no Brasil, que faz a cada quatro anos, quando tem de refazer o PPA, juntando as pessoas que supostamente pensam planejamento para fazer o PPA.

Somam-se como benefícios do planejamento público a identificação de problemas públicos (PEREIRA), a coordenação das ações setoriais considerando-se os objetivos comuns estabelecidos (CONTI, MERESSI, RODRIGUES, PEREIRA), a tomada de decisões melhores (MERESSI), o aumento da capacidade de governo (DE TONI) e da eficiência e eficácia (MERESSI), o pensar estratégico (DE TONI) o aprendizado com o passado (CARVALHO, CARDOSO JR.), o crescimento econômico e desenvolvimento (ALMEIDA, CARDOSO JR.), a indução de transformações por meio do Estado (MARTINS, ALMEIDA, CARDOSO JR.), o conhecimento de problemas e dificuldades nas diversas áreas (PERES), a continuidade das políticas públicas (PERES) e a melhoria da gestão pública (PERES).

Em que pese essa manifesta unanimidade, Martins relembra do período da crise do planejamento público no Brasil e a opção por preteri-lo:

Por conta da instabilidade macroeconômica, das incertezas dos cenários da década de [19]80 e por conta da redemocratização, o planejamento governamental foi satanizado. Alguns achavam que não adiantava ou que não precisava ter planejamento, que tudo seria estratégia emergente, seria oportunismo estratégico, seria incrementalismo passo a passo [...].

Buscando extrapolar a pergunta sobre a importância e os benefícios do planejamento público, perguntou-se também se haveria algum aspecto negativo em sua adoção. Os entrevistados foram unânimes ao afirmar não visualizar algo nesse sentido. Para eles, os aspectos negativos estão ligados a três questões: ao processo de não planejar (PEREIRA, DE TONI); a como o planejamento é feito, tal como um planejamento mal feito (BEGHIN, MARTINS, ALBERNAZ), com dados falhos ou insuficientes (MACHADO, SANTOS) e sem contemplar os anseios da população (MACHADO, BEGHIN); e ao modelo de planejamento adotado (MARTINS, DE TONI), como o modelo de planejamento tradicional (PERES, DE TONI), que traz como algumas características ausência de flexibilidade frente às contingências (DE TONI, CONTI, ALBERNAZ, PERES, MACHADO), dissociação de quem planeja e de quem faz (PERES), abrangência (SANTOS, PAULO) e detalhismo ou exaustividade (SANTOS, ALBERNAZ, MERESSI, PEREIRA, RODRIGUES, PAULO), desconsideração da relação conflitiva entre os atores sociais (DE TONI, SANTOS) e da variável política (DE TONI, PERES, PAULO, CARDOSO JR.). Para Cardoso Jr., o planejamento deixou de

ter uma função político-estratégica para ser uma função instrumental da gestão, ganhando-se primazia as funções de gestão de controle do orçamento e das questões fiscais. Ainda com relação à ausência do aspecto político, Peres afirma que o:

[...] plano não é um instrumento técnico simplesmente, ele é um instrumento técnico-político. [...] Não dá para passar a ideia para as pessoas de que dá para fazer tudo a partir da técnica, e enrijecer todos os estados e municípios em uma proposição técnica. Isso não faz sentido, é antidemocrático. A gente tem de ter o espaço da disputa política, com a priorização a partir da política, e aí que o espaço do plano está garantido.

Na linha da rigidez do planejamento, em detrimento da flexibilidade necessária dada a complexidade social, que se configura como um dos principais argumentos levantados pelas críticas à atividade de planejar, Albernaz traz algumas das consequências indesejáveis que isso pode acarretar à atividade de planejar, principalmente no estabelecimento de metas, e ao controle:

[...] problema é você encarar o plano não como orientação geral, mas como um trilho rígido que você tenha de seguir a qualquer custo e ser cobrado por isso a qualquer custo. Isso acaba inibindo inclusive a atividade de planejamento, porque ninguém quer se comprometer com algo que vai ser cobrado a ferro e fogo. Você acaba trabalhando ou com metas muito frouxas ou tentando evitar ser muito específico.

Com relação às metas citadas na fala de Albernaz, notadamente as metas não mensuráveis, se, por um lado, reduz-se o risco de responsabilização por não cumpri-las, por outro, é uma maneira de implementar a gestão estratégica em um ambiente politizado com grande número de atores (WEISS, 2017).

Das três grandes questões, agrupadas de acordo com as falas dos entrevistados trazidas acima, presentes na literatura internacional especializada encontram-se referências ao (i) processo de não planejar quando os autores afirmam que o planejamento traz benefícios, conforme já abordado anteriormente; (ii) à forma como o planejamento é elaborado, em que a estratégia é construída por processos planejados e também emergentes (FAVOREU, CARASSUS e MAUREL, 2016; LONGO e ROTOLO, 2016), com participação social (DESMIDT e MEYFROODT, 2020; PINA, TORRES e YETANO, 2011); (iii) e ao modelo de planejamento adotado, considerando-se os fatores contingenciais em detrimento da rigidez no processo (GEORGE e

DESMIDT, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; MITCHELL, 2018A; DESLATTE e SWANN, 2017; MAZOUZ e ROUSSEAU, 2016; GENÇ e SENGÜL, 2015; HODGKINSON, 2013; WALKER, 2013; UGBORO, OBENG e SPANN, 2011; ANDREWS, BOYNE, LAW e WALKER, 2011), alinhamento interno (ANDREWS, BOYNE, MEIER, O'TOOLE e WALKER, 2012), prioridades, questões importantes e objetivos estratégicos (WEISS, 2017; GEORGE, DESMIDT, NIELSEN e BAEKGAARD, 2017; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016; JOHNSEN, 2016), decisão politizada (WEISS, 2020; ELBANNA e FADOL, 2016; KELMAN e MYERS, 2011), inclusive no sentido de melhorar a qualidade das decisões políticas (GEORGE e DESMIDT, 2018; GEORGE, 2017; GEORGE, DESMIDT, NIELSEN e BAEKGAARD, 2017; GEORGE, DESMIDT e DE MOYER, 2016), aumentando a influência política (TAMA, 2018; TAMA, 2017), mas podendo haver também conflitos entre planejamento e decisões politizadas (WEISS, 2020; ELBANNA e FADOL, 2016; KELMAN e MYERS, 2011).

Além de os entrevistados não visualizarem pontos negativos na adoção do planejamento público, a sua ausência pode levar ao imprevisto (DE TONI, MERESSI, CONTI, CARDOSO JR.) e a decisões de afogadilho (MERESSI), a políticas malsucedidas (CARVALHO), à falta de coordenação (DE TONI, CONTI) e à ineficiência (CONTI), ou seja, à sobreposição de programas, a lacunas na estratégia de implementação, a resistências dos atores, ao mau uso e desperdício dos recursos públicos e, no limite, à ameaça à legitimação do governo (DE TONI) e à barbárie (BEGHIN).

Ainda, é importante lembrar que a sociedade brasileira não valoriza muito a ideia de planejamento sendo mais curtoprazista (ALBERNAZ), que o planejamento ainda não entrou na agenda política (DE TONI), mas que não se pode, diante das dificuldades, abandonar o planejamento e sim intensificar os seus esforços (CONTI), contando que nem tudo se resolve com planejamento, pois o problema pode estar em outros âmbitos, tais como no processo político, na forma de representação, no capital intelectual de um certo ator ou de uma instituição, na limitação tecnológica ou até orçamentária (DE TONI).

Em que pese a existência do processo de planejamento público ser considerada como necessária pela literatura e pelos entrevistados, persiste a ausência do

estabelecimento de uma consciência generalizada sobre a sua importância, principalmente tendo em vista como se dá o processo de planejamento e o envolvimento da sociedade. Na avaliação de Garcia (2000, p. 39), no Brasil, essa ausência de consciência generalizada envolve dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos, universidades e partidos políticos e foca sobre a necessidade do PPA.

Para ilustrar essa dificuldade, tem-se as duas seguintes falas críticas ao papel da sociedade: “sociedade não tem noção da importância do planejamento estratégico. A sociedade só quer pagar menos imposto para que o Estado custe menos” (ALMEIDA). “[É] difícil criar uma consciência generalizada. [Os] indivíduos têm com o Estado uma relação muito limitada, cognitivamente limitada, complacente com o Estado ruim, não tem visão crítica. [O] planejamento não chega nem perto da percepção do indivíduo” (MARTINS). Para Cardoso Jr., além da busca pela centralidade política da função planejamento dentro das capacidades de governo, as universidades (notadamente as públicas), o Ipea e as escolas de governo possuem papel fundamental nesse processo.

Assim, iniciativas no sentido de promover o planejamento público revelam interface entre ações político-partidárias, governamentais e sociais, pois os partidos políticos são os ambientes onde são forjadas as lideranças e as elites políticas que vão conduzir o Estado por meio dos processos eleitorais (DE TONI), partiriam do centro de governo de forma *top-down* (RODRIGUES, ALMEIDA, PEREIRA, MERESSI, CONTI, DE TONI), dos gestores públicos ao observarem os erros e as falhas na prática ao longo do tempo (CARVALHO, CARDOSO JR.) e de suas formas de recrutamento e seleção e preparação nas escolas de governo (DE TONI, CARDOSO JR.) e da norma bem consolidada com *status* constitucional e com o devido encadeamento com o orçamento e os órgãos de controle (PAULO), traria mais a sociedade para dentro do Estado ao trabalhar as questões públicas na educação básica (MACHADO, PAULO), ao contemplar as demandas sociais, a *accountability* em sentido amplo (BEGHIN, PERES, MERESSI, DE TONI), a territorialização (PERES) e com o aperfeiçoamento dos canais de comunicação e da simplificação da linguagem utilizada pelo Estado com a sociedade (PERES, MERESSI) contando com o uso de tecnologia (MACHADO).

Em suma, a criação de incentivos sistêmicos faria com que as pessoas se encontrassem ou se apropriassem dos instrumentos disponíveis (SANTOS, MACHADO) contribuindo, em um momento posterior, para a superação da cultura imediatista ou curtoprazista (ALBERNAZ, CONTI, MACHADO, PEREIRA, CARDOSO JR.). Pereira lembra que: “[...] planejamento requer tempo, requer amadurecimento, faz parte da própria atividade de planejar você demandar um tempo. Eu tenho muita preocupação com práticas imediatistas”. De forma semelhante, a literatura internacional traz como uma das características do planejamento estratégico o foco no futuro em detrimento da lógica curtoprazista governamental (HÖGLUND, CAICEDO, MÅRTENSSON e SVÄRDSTEN, 2018; BRYSON, EDWARDS e VAN SLYKE, 2018; DESLATTE, SWANN e FEIOCK, 2017; MAZOUZ e ROUSSEAU, 2016; KELMAN e MYERS, 2011).

A seguir, Peres traz um exemplo de como a territorialização, a linguagem e a forma como a mensagem é concebida podem contribuir para o engajamento da população no processo de planejamento e orçamento públicos. Inclusive, a comunicação entre e para as partes interessadas é lembrada pela literatura internacional como um dos fatores críticos de sucesso do planejamento estratégico no setor público (POLLANEN, ABDEL-MAKSOU, ELBANNA e MAHAMA, 2017; UGBORO, OBENG e SPANN, 2011), assim como Garces e Silveira (2002, p. 72) também destacam em relação ao PPA.

[...] Porque se eu chamar você e seus colegas, imagine os seus colegas da mesma idade, que têm aí uma formação parecida com a sua mas que não trabalham com o tema que você trabalha? São economistas ou gestores e tal que estão no setor privado, e você fala para eles: "pessoal, vamos participar de uma discussão do orçamento do município de São Paulo? Eles vão apresentar como é que são divididos os 50, 60 bilhões do orçamento". Eles vão falar para você: "Ivan, tenho mais o que fazer". Mas talvez, se você chegar para os seus colegas e falar: "olha, gente, vai ter uma discussão aqui, onde a gente mora" [...].

"A gente vai discutir aqui, no Ipiranga tem várias regiões, mas no distrito que a gente mora, se vai ter a construção de um metrô. Ou se o recurso não vai construir o metrô, vai construir um novo complexo de escolas de ensino médio. Isso vai afetar o trânsito no entorno das nossas casas, isso vai afetar investimentos, isso vai afetar a valorização dos prédios que vocês moram. Vamos lá discutir?". É possível que seus colegas falem: "caramba, vão investir aqui, fazer um metrô aqui no nosso distrito? Vou lá ver o que é isso, quanto isso custa e o que isso significa". Pensando no dilema da ação coletiva, quanto mais distante for a discussão ou a polêmica, quanto mais distante do indivíduo,

menor a probabilidade de eu assumir o ônus do meu tempo para participar dessa discussão.

4.2 PPA: existência; identidade e popularidade; necessidade da lei complementar; planos paralelos e concorrentes; avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro

4.2.1 Existência do PPA

Após a abordagem geral sobre planejamento público, no segundo bloco foi trazida à discussão o principal instrumento de planejamento brasileiro, o PPA. No que diz respeito à existência do PPA, os entrevistados, à exceção de um deles, trouxeram argumentos favoráveis à sua continuidade, ainda que sob a necessidade de revisões. Esse questionamento esteve presente na entrevista, pois, em que pesem os avanços que algumas versões do PPA federal trouxeram ao longo da história, o potencial desse instrumento sempre esteve aquém do que poderia ter na prática, o que é consubstanciado nos problemas e desafios levantados pela literatura especializada desde a publicação pioneira de Sanches (1993) até as mais recentes, ainda que as críticas venham no sentido de aperfeiçoá-lo. Porém, no governo Bolsonaro, foi proposta a PEC nº 188/2019, a PEC do Pacto Federativo, que propõe, entre outras questões, extinguir o PPA.

Diante desse contexto, para Meressi, o PPA “[...] deve existir porque ele é o único que a gente tem, já tem uma força constitucional, já tem uma história”. Na mesma linha, Paulo, além de destacar o *status* constitucional que o PPA tem, lembra também do desejo de o Brasil integrar a Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e visualiza o PPA como elemento central nesse processo:

Esse estudo que eu estou participando, esse grupo de especialistas que está discutindo sobre a ascensão à OCDE, tem vários webinários. A conclusão que eu vejo, de todo mundo, é falar assim: “opa, se é tudo isso que a gente precisa fazer, coordenação, resultado, centro de governo, a gente não pode abrir mão do PPA. Ele é o mínimo que a gente precisa para poder fazer esse tipo de coisa”.

Cardoso Jr. também acredita na existência do PPA, mas, com maior aderência ao Estado brasileiro e ao grau de institucionalização da função planejamento no Brasil.

Eu quero dizer o seguinte: o PPA nosso, ele daria certo se ele fosse na Alemanha, na China, porque você tem ali uma espécie de compromisso intraestatal em que hierarquia importa, em que comandos se cumprem, esse tipo de coisa, né? O PPA, no caso brasileiro, não consegue cumprir grande parte das suas atribuições porque ele não tem aderência à dinâmica política brasileira e à forma como as áreas estão estruturadas. Você tem muita heterogeneidade setorial no Brasil, então tem área que faz planejamento super bem feito e que ajuda o PPA, e vice-versa, e tem área que não tem instrumento, não tem cultura de planejamento, não tem expertise, então é difícil.

Ainda de acordo com Cardoso Jr., extinguir o PPA, sem nenhum instrumento melhor que o substitua, deslocará o pêndulo para a improvisação, com piora na capacidade de organização estatal e de transparência:

[...] nós vamos viver o fim do PPA como instrumento da Constituição e nós vamos ver uma coisa pior do que isso, que é a ausência de qualquer outro instrumento que venha a cumprir o papel do PPA. Por exemplo, a Endes, que os caras tentaram criar lá no governo do Temer, que é a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, ela tentou ser o embrião alternativo ao PPA para tentar jogar luz sobre o planejamento de médio e longo prazo e trazer os instrumentos orçamentário-financeiros para baixo dela. Mas, não deu certo porque mudou o governo para uma linha mais radical ainda e aí aquilo caiu, virou letra morta. Então assim, não tem nada para colocar no lugar. Os caras vão acabar com um instrumento que é um instrumento limitado, que é um instrumento de baixo poder, de baixo impacto, mas não vão colocar nada no lugar. Eles vão, voltando à fala inicial, eles vão trocar o planejamento ruim pelo máximo de improvisação, porque o sonho do Guedes é ter o tal do orçamento base zero todo ano. Ele gostaria disso. Eu não quero PPA, eu não quero nada disso, eu quero fazer uma LOA, todo ano, redesenhando as prioridades. E isso, na verdade, compromete muito a capacidade de continuidade da política pública, sobretudo dessas que são de natureza estruturante, intergovernamental.

Segundo Pereira, “a dor de cabeça você cura com um remédio, você não cura tirando a cabeça fora”, e, ainda segundo o entrevistado, estão propondo tirar a cabeça fora ao eliminar o PPA, mas não se pode esperar do PPA a solução de todos os problemas, inclusive ele é um instrumento entre vários outros instrumentos.

Já para Martins, a voz dissonante entre os entrevistados nessa questão, o PPA é um natimorto, uma fusão entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e os Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPIs) na qual o viés orçamentário prevaleceu, e por esse motivo defende a sua extinção.

O que o Constituinte fez? Ele acabou com o PND, ele matou o planejamento de longo prazo; jogou-se fora essa dimensão de longo prazo e criou-se um monstro chamado PPA que seria uma fusão do PND com o OPI [...]. E quando você fez isso, você perdeu a perspectiva de planejamento e você ganhou o triunfo do orçamento sobre o planejamento [...]. [...] ao longo dos anos, ele foi devorado pelo orçamento e virou um orçamento mal feito. [...] Quem dava atenção o fazia porque sabia que precisava ter ali uma macrounidade de alocação orçamentária. [...] propósito era só alocação, não era mais resultado, não era mais planejamento, modelo de planejamento como parte de um modelo de gestão do desempenho governamental porque não se trata só de planejar porque os planos não são autoexecutáveis.

Assim, Martins vê o modelo de gestão de desempenho governamental como mais amplo, e, dentro dele, situa a discussão e o alinhamento entre planejamento e orçamento. Esse modelo de gestão de desempenho seria à imagem do ciclo PDCA e para além do momento planejar, contemplando também a execução dos programas, dos projetos e dos processos necessários para gerar esses resultados. Com relação ao planejamento, o entrevistado defende a existência do Plano Nacional de Desenvolvimento, com uma visão de país ancorada nessa dimensão do projeto nacional, planejamento (baseado na escola de *design*) de longo, médio e curto prazos com políticas transversais e não fragmentadas e o desdobramento e alinhamento estratégico das organizações, das unidades, das equipes, do nível dos indivíduos, sistemas de incentivos, monitoramento e avaliação (*ex ante* também).

4.2.2 Identidade e popularidade do PPA

Também o senador Mansueto de Lavor, relator-geral do orçamento de 1993, sensibilizou-se com os problemas e inadequações do plano plurianual, observando no item 17 do seu parecer: “Minha opinião quanto ao plano plurianual é que deva ser drasticamente simplificado, de forma a explicitar, além das diretrizes e objetivos, apenas as grandes prioridades do governo federal financiadas com recursos públicos. Identificaria, ao mesmo tempo, as ações governamentais concebidas para alcançar as prioridades, com as respectivas metas-fim precisamente quantificadas e o seu custo global para a sociedade. Importa também, entendo eu, explicitar na lei que aprovar o PPA qual o volume de receitas públicas se espera arrecadar para o seu financiamento, como proceder em caso de realização insuficiente ou a maior, e a parcela comprometida com o desenvolvimento das ações prioritárias. A regionalização das prioridades no PPA deveria submeter-se a critérios que tenham efetivamente um papel redistributivo, com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e de forma a garantir que a DO [diretrizes orçamentárias] e os orçamentos, compatíveis com o plano plurianual, tenham a mesma função.” (SANCHES, 1995, p. 134).

3.1 Tendo estudado cuidadosamente o PPA, ficamos com as seguintes questões: o que exatamente é o PPA? O que pretendia fazer? As respostas a essas perguntas são importantes, pois moldam a natureza das recomendações e conclusões.

. É uma ferramenta de governança destinada a aumentar a *accountability* da burocracia de carreira perante os governantes eleitos (para atingir as metas escolhidas pelos funcionários eleitos)? O PPA é um dispositivo centralizador da tomada de decisões e do controle, moderando a autonomia do Ministério?

. É um plano estratégico do governo, destinado a melhorar a alocação estratégica (intersetorial) de recursos?

. É um plano de desenvolvimento, projetado para mobilizar recursos não governamentais para planos de desenvolvimento nacional?

. É um plano de desempenho e aprimoramento do processo orçamentário, destinado a ser uma ferramenta para que os gestores do governo aumentem a *accountability* das agências pelos resultados e pela utilização eficiente dos recursos?

. É uma reforma da gestão destinada a mudar a cultura do governo em relação aos resultados e, assim, melhorar o desempenho e a eficiência?

3.2 O PPA parece ter elementos de tudo isso, e nenhum em grau suficiente para garantir que seus resultados sejam alcançados. Durante as missões, a equipe ouviu cada uma dessas explicações ou objetivos do PPA. O PPA parece uma mistura de reformas sem um único propósito primordial.

3.3 Diante dessa conclusão, as recomendações dependem de qual aspecto do PPA o governo brasileiro deseja fortalecer.

Embora algumas dessas prioridades não sejam mutuamente exclusivas, outras estão potencialmente em conflito. Por exemplo, o aumento da centralização da tomada de decisões pode não encorajar a apropriação do ministério e melhorar o desempenho. Um equilíbrio deve ser alcançado com respeito à priorização estratégica e liderança central com a propriedade dos ministérios da estratégia e programas do PPA (BIRD, 2002b, p. 82, tradução nossa).

Nas entrevistas, entendimentos divergentes acerca do papel do instrumento mostraram-se também evidentes. Dito isso, Machado defende que o plano deveria ser um retrato da agenda do governo eleito. Em posicionamentos semelhantes, Carvalho, Peres, Meressi, Pereira e Paulo veem o PPA como instrumento de planejamento de governo, o compromisso político daquela administração. Por outro lado, no que diz respeito à abrangência do PPA, segundo Paulo há “pouca clareza se o PPA federal fala do que é compromisso da União ou se é o compromisso do país”.

Para Albernaz, seria necessário um planejamento global de governo (o que caberia ao PPA), planejamento específico de políticas públicas e planejamento dentro de um órgão público. Santos e Pereira também abordam a necessidade de existência de um plano mais geral e transversal de governo (que não caberia ao PPA) e um plano decenal para cada uma das políticas públicas (SANTOS), pois é importante ao governo

eleito “não começar a pensar a habitação na hora de montar o PPA, que é o que muitas vezes acontece”. Inclusive, para Santos, a CF-1988 supervalorizou o PPA:

[...] CF-1988 supervalorizou o PPA, deu ao PPA quase que um estatuto de planejamento estratégico de Estado ou de planejamento estratégico em sentido amplo, coisa que ele não tem o escopo de ter. [...] presidente da República toma posse primeiro de Janeiro, e em Agosto ele já precisa mandar uma proposta de PPA para os quatro anos seguintes. É um processo muito reduzido para [o PPA] poder ser chamado de planejamento estratégico de Estado. Além disso, como um documento de caráter orçamentário, um planejamento de caráter orçamentário, ele não tem mesmo os elementos para ser um planejamento estratégico amplo de políticas públicas.

Para Santos e Conti, que compartilham posicionamentos semelhantes neste assunto, o PPA seria o planejamento orçamentário e o elo entre o planejamento de Estado (previsto no artigo 174 da CF-1988), que não é exclusivamente orçamentário, com o orçamento público. Para Santos, a função do PPA é a de separar o volume de recursos disponíveis para a decisão estratégica de despesas de capital e dizer onde é que o governo pretende aplicar esses recursos. Para Conti, o PPA como planejamento orçamentário ocorreria de acordo com a seguinte linha:

Vocês têm de fazer um planejamento orçamentário o mais específico possível. E aí você cria a obrigação legal e jurídica, e que quando você fizer as outras normas, como a lei de diretrizes e a lei do orçamento, você seja obrigado a cada vez que vai abrir uma despesa, uma autorização para a despesa, fazer em um sistema que você cria, colocar um item no sistema, a que item da norma de planejamento ele está vinculado. Para você criar uma obrigação de fazer com que a pessoa sempre fique vinculada ao planejamento. Eu tenho uma dotação aqui. Muito bem. Essa dotação está vinculada a que item do orçamento? Ao item tal. E esse item do orçamento, ele foi colocado e está vinculado a qual item do PPA? Tinha de constar, senão não entra. Não entra no sistema uma dotação orçamentária que não esteja vinculada a um item do planejamento. Pelo menos você constrange. É claro que o pessoal vai estragar isso daí, vai começar a fazer umas dotações todas abertas para poder resolver esse problema, mas, de qualquer forma, você vai começar a criar uns constrangimentos.

Já Almeida, Meressi, Pereira e Paulo defendem que o PPA não é o “orçamento vezes quatro” ou um orçamento plurianual, ou seja, o PPA é o direcionador do orçamento (ALBERNAZ) e mais que categorias orçamentárias funcionais-programáticas (ALMEIDA). Nesse sentido, Pereira diz sobre o PPA que “querer transformá-lo em um grande orçamento, eu acho que é um problema porque o orçamento não te dá essa

visão de médio prazo, orçamentos são ações imediatas”. Ainda segundo Pereira, por diversas vezes o PPA é descredibilizado frente ao orçamento:

[...] à medida que você supervaloriza o orçamento, vem se deteriorando o PPA. [...] eu já ouvi por várias vezes e isso é comum: “ah, para que serve o PPA?”. Você, nessa sua pesquisa, talvez tenha ouvido: “Para que serve o PPA?”. Então, esse tipo de fala, esse tipo de questionamento, vai enfraquecendo o instrumento; “O PPA? Ah, o PPA só dá valores indicativos, quem dá valor efetivamente é a LOA”, E aí nesse tipo de fala vai criando esse embate, vai alimentando esse sentimento. Imagine se de repente algum grupo começa a falar o seguinte: “A LOA também não quer dizer nada, o que quer dizer são os decretos de contingenciamento”. Esse argumento também serviria para você descredibilizar o próprio orçamento [...].

Na mesma linha, Peres, além de diferenciar as funções planejamento e orçamento, defende a continuidade do PPA:

A característica do plano é uma construção coletiva baseada em uma proposta de execução de metas, de resultados que vão ser demonstrados, focados, demonstrados e acompanhados ao longo do tempo. A característica do orçamento plurianual é um foco muito mais na execução e em um processo mais incremental de ajuste, não é disso que a gente precisa.

Em um resumo sobre as identidades que o PPA já assumiu ao longo de sua história, Rodrigues, ao lembrar de um texto do Leandro Couto (também um estudioso de planejamento público), traz que:

[...] o PPA já quis ser o plano de governo, o PPA já quis ser o instrumento de planejamento estratégico, o PPA já quis ser o planejamento orçamentário, o PPA já quis ser um definidor de prioridades, e todas essas funções foram se confundindo e se misturando ao longo do tempo.

Cabe lembrar que, em que pesem a relevância e a centralidade do PPA no Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento desde a promulgação da CF-1988, esse instrumento ainda é de desconhecimento de amplas parcelas da sociedade. A complexidade do instrumento, que abrange a linguagem técnica (IPEA, 2017, p. 43-44; MAIA e MELO, 2015, p. 149-150; NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012, p. 42; CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, P. 339; PAULO, 2010, p. 183), o excessivo detalhamento que obedece à estrutura orçamentária (DE TONI, 2020, p. 201; GIMENEZ, 2017, p. 30; NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012, p. 30 e 42; GARCIA, 2011, p. 87; PAULO, 2010, p. 181; GREGGIANIN, 2005, p. 16 e 18) e a ausência de

emponderamento dos mandatários políticos ao planejamento estratégico (AMORIM, COELHO e LEITE, 2020, p. 57; OLENSCKI *et al*, 2017, p. 923; GIMENE, 2017, p. 45 e 49; DE TONI, 2014, p. 13; COUTO, 2011, p. 10; CARDOSO JR., 2011, p. 49; PAULO, 2010, p. 184) aparece entre os principais fatores. A visão acerca do desconhecimento do PPA é compactuada por todos os entrevistados, com exceção de um deles, que acredita que a parcela da população que teve acesso à educação tem conhecimento do funcionamento básico do orçamento (CARVALHO).

Para os que entendem que o PPA ainda carece de maior penetração na sociedade, os argumentos trazidos sobre essa dificuldade persistente relacionam-se aos seguintes aspectos: complexidade e tecnicidade do instrumento (RODRIGUES, BEGHIN, PAULO), excesso de informação e informação irrelevante, inclusive a política pública é conhecida por um outro nome que não o que consta no PPA (RODRIGUES); ausência das prioridades do governante (MERESSI), não sendo útil para a tomada de decisão, não atuando como impeditivo de que as coisas aconteçam (SANTOS), sendo raros os casos em que alguém entra com ação judicial para se cumprir normas de planejamento (CONTI); falta de diálogo e de canais de comunicação mais efetivos com a sociedade (BEGHIN, PEREIRA, MERESSI, PAULO) e incorporação de suas demandas (NB); ausência de formação cidadã (BEGHIN, MERESSI, CARVALHO) e necessidade de engajamento dos cidadãos com questões públicas (MARTINS, PEREIRA, MERESSI).

4.2.3 Promulgação da Lei Complementar - Nova Lei de Finanças Públicas

No que diz respeito à institucionalidade normativa do PPA, aqui tratada especificamente por meio da necessidade da lei complementar prevista na CF-1988 desde a sua promulgação e até hoje não discutida, votada e promulgada (COUTO, 2018, p. 106, 107 e 109; MAIA e MELO, 2015, p. 142, 150 e 151; GARCIA, 2015, p. 59; GARCIA e CARDOSO JR., 2015, p. 15; ALMEIDA, 2006, p. 232; PARES e VALLE, 2006, p. 232; GREGGIANIN, 2005, p. 27; GIACOMONI, 2004, p. 79; GUIMARÃES FILHO, 1999, p. 180; SANCHES, 1995, p. 124; SERRA, 1994, p. 54; SANCHES, 1993, p. 57), os entrevistados, à exceção de um deles, acreditam que a lei é necessária

considerando-se os seguintes aspectos: atualizar (devido a lacunas e superações) e simplificar a Lei nº 4.320/1964 (CARVALHO, DE TONI, CONTI, MACHADO) e de forma a não amarrar o PPA a definições políticas de um determinado período cristalizadas em uma lei complementar (MERESSI, ALBERNAZ, RODRIGUES, SANTOS) e perder o experimentalismo do plano (RODRIGUES); ater-se aos elementos básicos da organização do sistema de planejamento e orçamento, como prazo, vigência, datas de encaminhamentos, conexões entres planos, forma de elaboração (RODRIGUES, ALMEIDA, SANTOS, ALBERNAZ); normatizar o PPA (PERES); cooperação e interlocução entre os entes federativos (PAULO); criação de uma central de projetos de grande vulto para trazer maior racionalidade às decisões políticas (PAULO); promoção da qualidade do gasto público, para além do viés orçamentário ou do gasto pelo gasto (MARTINS, PAULO, PEREIRA, ALMEIDA).

Cardoso Jr., ainda que defenda a existência da lei, afirma que o momento histórico é desfavorável devido ao auge do pensamento liberal-fiscalista.

Essa revisão da lei de finanças está sendo feita também em um momento histórico muito desfavorável, ou seja, ela está sendo feita em um momento de auge do pensamento liberal-fiscalista. Tem uma ênfase sobre o fiscal, a dimensão fiscal do orçamento e das finanças públicas, que eu acho que prejudica, vamos dizer, o redesenho desse instrumento. Eu estou me referindo ao fato de que as finanças públicas não são apenas uma técnica orçamentária etc. As finanças públicas também são uma arena de disputa teórica, ideológica, histórica, entre os economistas. Então se eu acredito, por exemplo, na tese do orçamento equilibrado, como é o caso dos liberais, eu vou desenhar uma lei que impede o gasto real, o que cria travas automáticas para emissão monetária ou para o crescimento de determinadas rubricas do gasto. E é o que está acontecendo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Emenda do teto 95, todas essas PECs do governo Bolsonaro estão todas nessa linha de criminalizar e tornar rígida a execução do gasto real. Então é nessa linha da criminalização e do enrijecimento da execução orçamentária-financeira do gasto real que a lei de finanças está sendo rediscutida. Isso é uma tragédia

Carvalho lembra da dificuldade de a lei prever todas as possíveis ambiguidades e questões operacionais, não sendo completa por si só. Ainda no campo normativo, Machado chama a atenção para a importância dos decretos (pouco ou nada lembrados na literatura) que regulamentam os PPAs, pois, ainda que não deva contradizer a lei devido à questão hierárquica das normas, é decisivo na maneira como o plano vai ser estruturado para que ele seja posteriormente implementado.

Pereira entende que a lei não é necessária, pois ela vem sendo alterada ou pensada por meio da LDO, ainda que não seja o mecanismo adequado, a depender das circunstâncias do momento.

Eu tenho muita preocupação com lei feita pensando no hoje, no agora, no que eu vivo agora; Preocupa-me a possibilidade de uma nova lei de finanças, sobretudo nesses tempos atuais, em tempos de fiscalismo exacerbado, de falas que sustentam que o Brasil teria uma Constituição com excessos de direitos. A questão fiscal falaria muito mais alto. [...] Uma lei complementar eu mudo hoje e eu não sei quando eu vou ter uma janela de ajuste.

Para além da lei, Martins manifesta-se pela legitimidade e institucionalização profunda (grandes linhas de atuação, redes de políticas públicas, maior amadurecimento das políticas públicas) na sociedade:

Botar na lei no Brasil não significa absolutamente nada, a não ser que pode significar que alguém vai te encher o saco cobrando isso que estava lá na lei. Mas, a questão está em outro nível, está no nível da legitimidade, está no nível dos processos profundos de institucionalização na sociedade.

De Toni traz posicionamento semelhante sobre as limitações de uma lei e o caminho para a legitimidade, adicionando a questão da implementação:

[...] não basta ter uma boa lei, a gente já viu boas leis, boas estruturas jurídicas, bons marcos regulatórios que simplesmente não funcionam porque, além do marco regulatório, você precisa ter um corpo funcional apto e instituições que garantam a sua implementação e precisa ter o reconhecimento de todos os atores que estão em disputa na arena política de que aquilo é legítimo, é válido e são as regras do jogo.

4.2.4 Planos paralelos e concorrentes ao PPA

Ao longo da história, é comum o surgimento de planos paralelos ou concorrentes ao PPA (GIMENE, 2017, p. 45; DE TONI, 2014, p. 10; MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 9; REZENDE, 2011, p. 196 e 203; PAULO, 2010, p. 180), em que a elaboração do plano dentro do plano culmina em um cenário de pluridocumentalidade e inflação legislativa sobre o Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento (SILVA e AMORIM, 2012, p. 448). Cardoso Jr. justifica e exemplifica essa situação:

A outra coisa é a direcionalidade estratégica, ou seja, o PPA, como ele tem essa pretensão de ser totalizante da ação governamental, de abarcar todas as áreas de atuação governamental e, ao mesmo tempo, isso espelhar todo orçamento governamental, ele não consegue priorizar nada. Então os governos que sucedem acabam criando estratégias paralelas ao PPA para dar prioridade à sua agenda de governo. Então se esvazia o PPA de sentido estratégico. O Governo Lula cria metas presidenciais que não dialogam com o PPA. Depois, cria o PAC, que é por fora do PPA, e passa a ser mais importante que o PPA. Depois, a Dilma prioriza o Minha Casa, Minha Vida. A mesma coisa. E nada disso dialoga com o PPA.

Assim, de acordo com os entrevistados, os principais motivos para a adoção de planos paralelos e concorrentes são os seguintes: amarras e restrições causadas pelo PPA (RODRIGUES); ausência de definição de prioridades no PPA (PERES, MERESSI, ALBERNAZ, PAULO, DE TONI, CONTI, SANTOS, CARDOSO JR.); necessidade de maior transparência (SANTOS, PERES); preconceito preexistente com relação ao PPA (MERESSI, CONTI); adoção de uma marca política (PEREIRA, ALBERNAZ, CONTI); facilitar, flexibilizar, descontingenciar a movimentação e execução dos recursos orçamentários (PEREIRA, PAULO); baixa capacidade de comunicação com a sociedade (ALBERNAZ, SANTOS) e com o próprio governo (SANTOS); órgãos de controle apropriarem-se do PPA para fiscalização e controle (RODRIGUES, PAULO); configuram-se apenas como listas de prioridades (DE TONI); modelo federativo em que todos os entes elaboram seus PPAs e demais planos sem coordenação sistêmica (DE TONI, RODRIGUES, PEREIRA, CARDOSO JR.); afastar o poder legislativo da definição de prioridades (RODRIGUES).

Por outro lado, alguns dos entrevistados afirmaram que há a necessidade de tais planos passarem pelo poder legislativo (CARVALHO, ALMEIDA, SANTOS). Ainda que para esse grupo a adoção de planos paralelos não seja a consequência de contornar o Congresso Nacional, Almeida reconhece que:

Nós não gostamos que o Congresso mexa nas nossas iniciativas, essa é a verdade. [...] eles têm menos ferramentas que a gente pra escolher os projetos, então nós sempre gostamos de escolher os projetos; [...] agora, pra organizar uma carteira aqui que eu vou dar prioridade, eu dou qualquer nome, não?

Na mesma linha, Meressi também aborda que o poder executivo não vê com bons olhos as alterações, pelo Congresso Nacional, das prioridades já definidas.

Normalmente, o PPA você tem de encaminhar o PL-PPA até 31 de Agosto, o governo ainda está no seu início, essa é uma questão mais formal, o PPA tem essa questão formal, e pode ser que essa questão das prioridades, ele chegue a essa intenção um pouco mais à frente, mas aí o PPA já virou uma lei. Você revisa a lei agora e ao querer definir só essas prioridades a gente abre espaço para o Congresso fazer todas as alterações ou é mais fácil fazer uma nova lei com essas prioridades, se ele mexer vai ser só em termo das prioridades, mas não vai mexer no restante da lei. Então me parece que é por isso que são feitas essas novas prioridades.

Já Santos afirma que apenas o próprio Congresso Nacional pode autolimitar-se a não realizar as alterações que julgar necessárias em planos:

O PAC já recebeu um indicador de resultado primário específico para ele com regras dentro do parecer preliminar da Comissão Mista, regras autolimitadoras. As possibilidades de um parlamentar alterar projetos que estivessem carimbados como PAC era menor do que projetos não PAC, mas de todo modo isso era um caráter, como eu falei, autolimitador. O próprio Congresso Nacional se concordando, digamos assim, de se autolimitar para preservar tanto quanto possível essa carteira do poder executivo.

Sobre o ponto de a criação de planos paralelos ocorrer como resposta à apropriação do PPA pelo TCU, Albernaz, ao defender um PPA mais específico, diz não enxergar dessa maneira. Para ele, a

migração de um PPA específico para um PPA muito genérico que era praticamente impossível de ser monitorado a partir de 2012. A gente sabe que teve um pouco isso, o fato de o TCU pegar no pé do gestor por causa do PPA, das suas metas, levou à adoção de uma lógica em que você não tinha, você tinha indicadores desconectados dos objetivos para os quais você não tinha nenhuma meta nem um indicador, você não tinha metas anuais. O fato de que se eu for mais genérico é mais difícil me colocar e ficarem medindo, ficarem monitorando, a gente sabe que isso acontecia um pouco.

Alguns dos entrevistados referiram-se especificamente ao PAC, seja como retrocesso (na maioria das falas), seja como avanço (em uma das falas). Paulo, ao referir-se ao planejamento público de forma geral e ao PPA em particular, diz que “esse retrocesso todo tem um ponto de inflexão que é o PAC, o que importa é comunicar com a sociedade quais são as minhas prioridades políticas e ter dinheiro para gastar”. Ainda, o mesmo entrevistado afirma que o PAC desmontou “toda uma estrutura de planejamento, de gestão, em benefício de uma carteira. E não tinha, assim, uma

conexão, nem foi validada como uma carteira em geral, como uma carteira para promover desenvolvimento e nem como cada projeto em si”.

Rodrigues nota que o PAC passou a fazer a função do PPA. Na mesma linha, Santos diz que

[...] ao longo do tempo, para suprir essas deficiências do PPA, um governo após o outro adota os PACs da vida. Nós tivemos o Programa de Aceleração do Crescimento que praticamente escanteou o PPA, trouxe uma agenda para dentro da Casa Civil e o PPA da Esplanada ficou praticamente sem apoio nenhum.

Beghin afirma que o governo Dilma, por meio do PAC, que se mostrou totalmente desconectado, ajudou a implodir o planejamento. Para Carvalho, “[...] o PPA, a forma como ele vem sendo desenhado, já entrou em declínio, uma certa obsolescência, desde quando a gente teve o primeiro PAC, do Programa de Aceleração de Crescimento”. Já Conti, em um posicionamento mais contundente, considera que o PAC não tem nenhuma característica de planejamento:

Deram o nome de plano para uma norma que atuou em um determinado setor da economia. Aquilo lá não tem previsão para futuro. O PAC não é uma norma de planejamento. Ele foi um plano de *marketing* para vitaminar a então futura candidata à presidente, que era a Dilma, em que ele simplesmente ele colecionou obras e identificou como prioritárias e deu alguns privilégios para aquelas obras, mas aquilo lá não é plano. Não tem meta, não tem prazo, ele não tem acompanhamento, não tem nada. Aquilo lá nem planejamento não é. É um aglomerado de prioridades.

Por outro lado, Meressi vê pontos positivos e acredita que “A lei do PAC trouxe formas de melhoria, de você facilitar a execução das políticas, o arranjo, você teve a questão das transferências obrigatórias, os convênios que eram feitos, para obras do PAC você não tinha [esse processo]”.

Por fim, com relação aos planos potencialmente concorrentes, os entrevistados centraram suas abordagens no Plano de Metas, outro plano quadrienal que traz as metas da gestão para aquele período, algo que constitucionalmente já cabe ao PPA, e que nasceu a partir da mobilização da Rede Nossa São Paulo, tornando-o obrigatório ao município de São Paulo por meio de uma alteração na Lei Orgânica Municipal a partir de 2008, expandiu-se a outros municípios e pretende tornar-se obrigatório a todos

os entes da federação com a aprovação das PECs 52/2011 e 10/2011 (REVISTA PEC DO PLANO DE METAS, s.d.).

Paulo, ao analisar a existência de outros instrumentos de planejamento criados para se comprometerem com objetivos e metas, vê como uma incompreensão sobre o papel do PPA, que já abrange isso, que é previsto constitucionalmente para fazer isso. Ainda segundo esse entrevistado, “[...] muitas vezes, isso não quer ser colocado em um documento legal. Não quer que isso tome essa natureza normativa que vai permitir, inclusive, que os órgãos de controle te cobrem sobre aquilo”.

Cardoso Jr. não acha ruim a ideia do Plano de Metas, mas pondera que o instrumento precisa ser dotado de visão estratégica devido ao seu caráter *bottom-up*, *curtoprazista* e *fiscalista*.

O Plano de Metas não é ruim em si mesmo. A questão é que ele precisa estar dotado de uma visão estratégica. O Plano de Metas, a tendência desse tipo de coisa mais instrumental é ser construído de baixo para cima, ou seja, as secretarias ou as áreas de governo que estão mais preparadas, que têm mais capacidade técnica, mais visão do que precisa ser feito, etc., saem na frente. Então bota logo lá. Ah, asfaltar tantas ruas, canalizar não sei o que, fazer tal coisa. Então, vira o quê? Vira um pacote de projetos que, no agregado, não necessariamente, ainda que sejam bons projetos, o que já é difícil em si mesmo, mas enfim, ainda que sejam bons projetos, no agregado, isso não conforma uma estratégia de desenvolvimento.

Para Peres, caso PPA e Plano de Metas sejam mantidos, essa convivência precisa ser harmoniosa, pelo menos nos três anos que coincidem, pois, para uma gestão de governo, há um norte só, e esse norte só é a pactuação de metas realizada com a sociedade. Por outro lado, para essa entrevistada, o ideal seria que o PPA de fato abrangesse todas as funcionalidades e passasse a existir apenas um instrumento:

Eu acho que o Programa de Metas tem de estar associado ao PPA, e ele pode, dessa forma, garantir até esse pedaço de prestação de contas, coisa que o PPA não tem, porque o Programa de Metas obriga. O ideal seria se a gente conseguisse organizar isso e garantir que o PPA pudesse ser esse programa, com a garantia dessas metas, com essa prestação de contas, e você não precisar fazer dois instrumentos; a gente deveria avançar com o PPA no modelo de metas, verificáveis, e com prestação de contas garantidas como é hoje no Programa de Metas, mas ficar com apenas um.

4.2.5 Avanços, desafios e expectativas quanto ao futuro do PPA

A história do PPA é marcada por avanços e retrocessos, em um processo não linear. Nesse sentido, avanços conquistados em um período não necessariamente permaneceram ou foram aperfeiçoados nos períodos seguintes. Os avanços foram abordados pelos entrevistados de forma geral e por ciclo de cada PPA. No que diz respeito aos avanços gerais, o PPA trouxe planejamento de médio prazo sobre programas de governo (CARVALHO, MERESSI), prazos que trancam a pauta do legislativo e trazem a obrigatoriedade da votação, a participação dos poderes executivo e legislativo em seu ciclo (CARVALHO) e o processo de aprendizagem ciclo após ciclo (DE TONI, SANTOS, PAULO).

O PPA 1991-1995, o primeiro ciclo de PPAs e que foi elaborado no governo Collor, é caracterizado pela literatura como um documento que apenas cumpriu a obrigação constitucional. Em que pese a generalidade do documento, tal caracterização foi reproduzida ao longo dos anos pela literatura sem maiores pesquisas e aprofundamentos. De Toni destaca o grande salto com os PPAs 1996-1999 e 2000-2003 (CONTI), conhecidos pelos seus nomes fantasias Brasil em Ação e Avança, Brasil, respectivamente, e que relacionavam obras prioritárias. O PPA 1996-1999, por meio do Brasil em Ação, ao destacar 40 empreendimentos prioritários, lançou a semente da gestão por programas e por resultados e deu início à experiência que seria aperfeiçoada e consolidada no próximo PPA. Já para Cardoso Jr., até 2000, por conta da base de dados muito precária, o PPA era uma peça de ficção, mas o entrevistado reconhece avanços metodológicos, técnicos e normativos ao longo da história com relação ao instrumento.

O PPA 2000-2003 trouxe a integração entre plano e orçamento (RODRIGUES, ALBERNAZ, MERESSI), a estruturação por programas (RODRIGUES, PERES, CARVALHO, ALBERNAZ), as ações (RODRIGUES), o referencial monetário no plano (RODRIGUES), esforços iniciais na qualificação de indicadores (ALBERNAZ) e no monitoramento e avaliação do plano (ALBERNAZ), o gerente de programas (PAULO, BEGHIN) e os planos gerenciais (PAULO) e a promulgação do Decreto nº 2829/1998 (PAULO). O PPA 2004-2007 foi construído a partir de uma visão robusta de

desenvolvimento, de horizontes de metas estratégicas para o país (DE TONI), contando com participação social (MERESSI, BEGHIN), com o gerente de programa associado à estrutura administrativa (PAULO) e a criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (PAULO). O PPA 2008-2011 era extremamente fragmentado, mas os programas tinham indicadores específicos e as ações tinham metas (MACHADO).

Em que pese o PPA 2004-2007 ter iniciado as experiências de participação social, Beghin afirma ser comum as demandas das entidades sociais não serem incorporadas pelos governos, o que acarretou no abandono formal delas:

[...] abandono formal, verbalizado, foi no primeiro PPA do governo Lula, foi em 2003. Eles foram muito ousados no começo mesmo, eles resolveram que ia ter participação social e fizeram grande processo de debate público, com diálogos a nível federal e depois 27 fóruns onde a sociedade civil enlouqueceu porque teve de mobilizar todas as suas associadas. Associação Brasileira de ONGs, que deu sangue para esses fóruns acontecerem e nada foi incorporado, praticamente nada. Então, foi nesse momento que formalmente a Abong se desconectou do processo de participação com severas críticas. No Fórum Interconselhos, não teve um abandono formal, ele não funcionou muito bem, não é? Assim, ocorreram algumas reuniões, mas também nada foi incorporado. E as críticas eram essas: primeiro, que a informação não vem completa, segundo, que onde a gente podia opinar era totalmente marginal, não podia fazer nenhuma proposta mais estrutural. A argumentação sempre é a mesma, não é? Que as pessoas da sociedade civil, da sociedade, não têm a termalidade para poder apresentar propostas concretas.

O PPA 2012-2015 trouxe uma ruptura com a lógica advinda desde o PPA 2000-2003 com a adoção dos programas temáticos, com um conjunto de objetivos relativamente desconexos que não atacava exatamente um problema que você consiga enxergar (ALBERNAZ, RODRIGUES), desconectado do orçamento (RODRIGUES) e os programas e ações ausentes de critérios que pudessem trazer uma avaliação melhor, perdendo-se também em *accountability* e controle social (MACHADO), o que levou ao retrocesso em comparação a modelos anteriores (PAULO). Por outro lado, a agregação das questões transversais foi importante (MACHADO). O PPA 2016-2019 manteve a lógica do PPA 2012-2015 (ALBERNAZ, CONTI). Sobre a fragmentação persistente nos modelos de PPAs, Santos traz que:

A estratégia que o governo adotou em 2012 de mudar a metodologia foi muito ruim, foi uma estratégia que jogou uma cortina de fumaça sobre o problema ao invés de enfrentá-lo abertamente. Eu simplesmente passei a agregar os quase

250 programas que havia no modelo anterior, eu agreguei em 60 chamados programas temáticos, mas esses 60 têm mais de 300 objetivos.

Por outro lado, Almeida defende a teoria de organização subjacente ao modelo de PPA adotado nos ciclos de 2012-2015 e 2016-2019, ou seja, iniciativas e desafios em detrimento de problemas:

Os programas eram desenhados em cima de uma visão do Carlos Matus, que é baseada em problema. Furada, certo? A política pública não pode ser desenhada a partir de problemas, senão você tem mil problemas e você vai ter mil programas, igual nós tivemos 365. A política pública, ela tem de ser desenhada a partir de iniciativa e a partir de desafio. Foi isso que nos motivou. Então, a política agrícola é um programa, a falta de semente não é um programa, entendeu? [...] Mas, você ter um problema de acesso ao insumo agrícola não é a política agrícola, entendeu? Ela é maior, porque a política agrícola é uma questão de oportunidade, quando você fala que é oportunidade, desafio, você começa a enxergar o território.

Machado destaca a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), por meio do Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 8º, com as alterações trazidas pelo Decreto nº 9.901/2019. Segundo análise do entrevistado, isso possibilita a aproximação entre planejamento, orçamento e controle, com as avaliações passando a chegar nas altas instâncias decisórias (CIG), não ficando mais restritas ao âmbito dos órgãos de controle.

O PPA 2020-2023 tentou, ao menos teoricamente, voltar à lógica do PPA 2000-2003, mas em uma visão muito minimalista, de manter programas muito enxutos com um objetivo, um indicador e uma meta, o que é visto de forma positiva e negativa pelos entrevistados. De forma positiva por trazer maior foco na vinculação com a avaliação (MERESSI, PEREIRA), com os planejamentos institucionais estratégicos alinhados com o PPA (MACHADO), com a tentativa de resgatar alguma racionalidade na construção das políticas públicas (PAULO), ao trazer para o mesmo ministério órgãos de planejamento e orçamento para aproximar planejamento e execução (CARVALHO) e por ser mais enxuto, menos complexo e mais factível ainda que os próximos PPAs não se limitem a esse modelo dada a realidade (PEREIRA).

De forma negativa (PAULO, RODRIGUES, CONTI, ALBERNAZ) por tentar deslocar a gestão do plano para a gestão estratégica dos ministérios (RODRIGUES), porque “andou para frente no sentido do que já vinha dos governos anteriores, no

sentido de diminuir a importância do PPA” (CONTI). E para Albernaz não é possível reduzir ao PPA a complexidade das políticas públicas:

[...] essa história de o PPA talvez querer ser muito abrangente e acabar se colocando como uma missão impossível. Eu realmente consigo trazer à saúde toda a complexidade que é a saúde? Eu consigo trazê-la para o PPA para ser representada em um único programa, com um único objetivo, com uma meta e com um indicador? Será que essa ambição faz minimamente sentido? Porque talvez ela não faça sentido mesmo. E acho que esse é um ponto também que chamou a atenção, essa dificuldade que é articular, mas talvez porque seja uma tarefa impossível. Talvez se o PPA aceitasse a ideia de que ele é para estabelecer só as prioridades e não para orientar todos os ministérios e todos os programas em um nível de detalhe, talvez isso ficasse mais claro, talvez isso funcionasse melhor.

Quanto aos problemas ou desafios e às mudanças necessárias relacionados ao PPA, os entrevistados citaram os seguintes aspectos: a necessidade de aperfeiçoamento constante (MERESSI, CONTI, CARVALHO, PERES), a captura do PPA pela peça orçamentária (CARVALHO, CONTI, PEREIRA, ALMEIDA, MERESSI, DE TONI, ALMEIDA, SANTOS), a maior aproximação entre planejamento e orçamento (PEREIRA, PAULO, MERESSI, ALBERNAZ), as descontinuidades a cada quadriênio (CARVALHO, PEREIRA), a eleição de prioridades, tornando-o enxuto e estratégico (MERESSI, SANTOS, PAULO, ALBERNAZ, RODRIGUES, BEGHIN, CARVALHO, DE TONI), o estabelecimento de compromissos ou diretrizes mais gerais (MERESSI, ALBERNAZ, DE TONI, PAULO), mas não a ponto de torná-lo genérico demais capaz de orientar e caber tudo (SANTOS, ALBERNAZ), a capacidade técnica das carreiras envolvidas no planejamento (DE TONI), a ausência da obrigatoriedade de *accountability* com prestação de contas anual do cumprimento das metas (PERES, PAULO), a politização do PPA para além da discussão de transparência e dados abertos (BEGHIN), as metas territorializadas (PERES, PAULO, RODRIGUES), o diagnóstico inicial ou análise situacional (PERES), a disponibilidade de indicadores, dados e estatísticas para orientarem a ação (PERES, SANTOS, PAULO, MERESSI, PEREIRA, ALBERNAZ, BEGHIN), a avaliação das políticas públicas (SANTOS), o instrumento de orientação e coordenação do governo articulando planos e demandas (RODRIGUES, PERES, PEREIRA, PAULO, MERESSI, MACHADO, DE TONI, ALBERNAZ, CARVALHO), mais tempo de discussão do conteúdo do PPA (e não só o modelo)

(ALBERNAZ), os compromissos assumidos possíveis em termos de custos (PERES, SANTOS) e tempo de entrega (SANTOS), a maior participação social (ALBERNAZ, BEGHIN), a melhor comunicação com a sociedade (SANTOS, PEREIRA, PAULO, RODRIGUES), a padronização metodológica (CONTI), o maior prazo de duração para além do mandato presidencial para abarcar visão de longo prazo (ALMEIDA, DE TONI, SANTOS, CONTI, MACHADO), a fusão entre PPA e LDO (RODRIGUES), o espaço organizacional ou lócus institucional adequado (RODRIGUES, PAULO, DE TONI, BEGHIN).

Sobre o espaço organizacional ou lócus institucional adequado, Paulo localiza o nível em que se encontra a unidade responsável pela gestão do PPA atualmente.

Se você for pegar hoje, a unidade responsável pela gestão do PPA está no quarto nível. É assim: eu tenho o Ministério da Economia, aí eu tenho a Secretaria Especial de Fazenda, aí eu tenho a Subsecretaria de Planejamento e Energia e tal, tal, tal e aí eu tenho uma Secretaria ou uma Coordenação de Planejamento, que é lá que está o PPA. Assim, é fácil de imaginar que o sujeito lá, o titular dessa unidade não tem entrada nenhuma para conduzir um processo de coordenação. A falta de institucionalização, de uma institucionalidade de planejamento que seja forte, eu acho que é um desafio grande, mesmo que seja na Presidência, mas que seja.

Ainda sobre essa questão relacionada à autoridade político-institucional, Rodrigues e De Toni defendem que o PPA seja vinculado à presidência da República (DE TONI, 2020, p. 199 e 203; GIMENE, 2017, p. 49; GARCIA e CARDOSO JR. 2015, p. 18; DE TONI, 2014, p. 6; MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 9; REZENDE, 2011, p. 202) . Nas palavras de De Toni:

Confinar o processo de planejamento ao Ministério de Planejamento fez com que o PPA diminuísse capacidade de *enforcement*, capacidade de coordenação, autoridade política que ele teria caso fosse vinculado à presidência da República. Tanto que hoje a gente discute, entre várias possíveis soluções, uma espécie de retorno da atividade de planejamento estratégico nacional, diretamente na esfera da presidência.

Beghin também expressa posicionamento semelhante acerca do *status* institucional a ser conferido ao planejamento ao afirmar que a

[...] Seplan [Secretaria do Planejamento] tinha de ser Seplan, você tinha de ter uma Secretaria de Planejamento ligada à Presidência para ela poder estar

acima de tudo, com os instrumentos, com o Ipea e o IBGE que fornecem os dados necessários para formular as políticas.

4.3 Aspectos gerais formais do PPA

Neste terceiro bloco, foram consideradas presenças e ausências de aspectos gerais formais em um plano, de forma geral, e no PPA, de forma particular. Os itens componentes deste bloco foram levados aos entrevistados, que se manifestaram geralmente em uma frase sobre eles vocalizando se concordavam, discordavam e o motivo para tal.

No que diz respeito a gerar confiança entre os atores por meio de compromissos possíveis (CHIMHOWU e MUNRO, 2019; WEISS, 2017; FAVERO, MEIER e O'TOOLE JR., 2016), ou seja, da existência de planos confiáveis, da capacidade de o Estado de implementar os planos acordados e do compromisso de prosseguir com eles (CHIMHOWU e MUNRO, 2019), os entrevistados concordaram unanimemente, sendo fundamental para o comprometimento de todos e para a viabilidade do plano (RODRIGUES, ALMEIDA, PEREIRA, MERESSI, DE TONI, SANTOS, ALBERNAZ, PAULO, CONTI, MARTINS) e para legitimidade (CARDOSO JR.).

A garantia de recursos a programas prioritários (GIMENE, 2017, p. 49) é apoiada pelos entrevistados (MERESSI, PEREIRA, CONTI, PAULO, SANTOS, MARTINS, PEREIRA, ALMEIDA), sendo algo intrínseco ao PPA (CONTI), já deveria como previsto atender aos projetos plurianuais como atende áreas como saúde e educação (PAULO), dentro de uma visão de médio prazo (SANTOS), garantindo a entrega dos programas e evitando-se a pulverização de recursos (MARTINS, DE TONI), mas há dificuldades devido aos cenários incertos (PEREIRA), à desorganização do orçamento com os restos a pagar (ALMEIDA), à discriminação de programas prioritários ao serem criados problemas políticos entre os ministros (PAULO) e a autodeclaração da falência do sistema de planejamento ao levar à “PACquização” dos programas do governo (DE TONI).

O trabalho com mais de um cenário, uma das características do planejamento estratégico, mas não presente no PPA (ao menos o que é publicado à sociedade), também é apoiado pelos entrevistados (ALMEIDA, PEREIRA, SANTOS, RODRIGUES,

CONTI, MARTINS, ALBERNAZ, PAULO, DE TONI), sendo um cânone básico de planejamento (SANTOS), para definir prioridades (RODRIGUES), devido à dinamicidade da realidade (MARTINS, SANTOS, CONTI) que exige estudos profundos (SANTOS), com a lei fixando apenas o cenário base médio, e os outros sejam trazidos à Mensagem e utilizados gerencialmente, pois não tem como fixar dotações alternativas (PAULO), indo além dos cenários macroeconômicos ao incorporar também os cenários internacionais e geopolíticos por exemplo (DE TONI) e avançando sobre o costume de utilização de cenários muito otimistas e irrealistas (ALBERNAZ). Já Meressi não vê como prioridade o PPA trabalhar com mais de um cenário, valendo aprender com os erros do passado e ter um cenário só, pois mal se consegue planejar com base em um deles.

A continuidade do cumprimento da manutenção de um ano de defasagem ou descasamento entre os PPAs de governos distintos é vista como necessária pelos entrevistados (RODRIGUES, ALMEIDA, PEREIRA, MERESSI, SANTOS, PAULO), principalmente para dar continuidade e evitar rupturas (RODRIGUES, PEREIRA, PAULO) das políticas públicas e permitir que a nova gestão tome maior conhecimento da máquina pública e tenha tempo para a elaboração do seu PPA sem paralisar o Estado (MERESSI, PAULO, SANTOS). Por outro lado, Rodrigues vê como aspecto negativo, na prática, a não perseguição de objetivos da gestão passada pela gestão atual, Conti acredita não fazer sentido haver um primeiro ano em que se cumpre os objetivos do mandato do anterior, mas defende um período razoável para quem assume um mandato elaborar o PPA, sugerindo alteração da data de posse de forma a não coincidir com o primeiro dia do exercício financeiro, somada às alterações das datas do PPA, e De Toni acredita ser uma experiência que não deu certo pelo sistema de governo, sendo ideal o PPA rolante.

Em posicionamento semelhante ao de De Toni, Cardoso Jr. desenvolve os conflitos entre sistema de governo, tempo de duração do ciclo do PPA e programas de médio a longo prazos:

Da forma como está, você torna o PPA, assim, o que é o PPA efetivo? É o PPA não de quatro anos, é de três anos, porque o governo gasta um ano para aprovar o seu PPA. Aí ele executa o ano dois, três e quatro. E o quinto ano do

seu PPA já não é o seu governo, é outro governo, que pode ser o mesmo se for reeleito, mas nada garante que seja. Então como isso reduz muito o horizonte do plano que, na prática, acaba sendo de três anos apenas e não de quatro, isso limita muito, enfim, dificulta o trâmite anual do negócio e limita muito o horizonte de ação. O governante não está interessado em um plano que só tenha projeto estruturante de longo prazo: o submarino nuclear, o satélite geoestacionário, essa porra toda que demora décadas para fazer. Ele quer saber o que ele vai entregar para poder ser reeleito. Então eu acho que essa lógica da reeleição com mandatos curtos e planejamento de curto prazo é uma desgraça, é uma complicação interna. Uma coisa atrapalha a outra. Então o plano fica ruim, porque tem de entregar resultado imediato. O governo não consegue fazer planejamento porque tem de tentar reeleição depois de três anos. As condições para manter esse processo de continuidade do PPA, de um governo para outro, dependeriam disso, eu acho, do plano ser mais elástico, poder ser mais elástico em função das especificidades setoriais e do mandato ser de seis anos, por exemplo, e não ter reeleição, talvez, entendeu?

A quantidade e coerência entre objetivos, metas e ações (OLENSCKI et al., 2017, p. 922; CALMON e GUSSO, 2002, p. 32) faz parte do modelo lógico (DE TONI), é o maior desafio que o PPA possui (PEREIRA) e é desejável que haja boa e significativa seleção entre esses componentes (PAULO, RODRIGUES, PEREIRA, CARDOSO JR.), de forma a atender mais grupos e ao controle ao mesmo tempo que não dificulta a gestão e a coordenação (PAULO). Ainda, é importante o estabelecimento e a comunicação (LIMA et al., 2020, p. 12; IPEA, 2017, p. 43-44; OLIVEIRA JÚNIOR, JORDÃO e CASTRO JUNIOR, 2016, p. 42; SANTOS, VENTURA e NETO, 2015b, p. 119; COUTO, 2014, p. 129; SANTOS, 2011, p. 331; CAVALCANTE, 2007, p. 143; GARCIA, 2000, p. 34; SERRA, 1994, p. 54; SANCHES, 1993, p. 75) de metas claras, desafiadoras, viáveis, mensuráveis e regionalizadas (RODRIGUES, ALMEIDA, DE TONI, SANTOS, PERES), sendo outro desafio a regionalização das metas com o estabelecimento de prioridades transversais (SANTOS, RODRIGUES) e a simplificação de todas essas categorias presentes no modelo de PPA (CARDOSO JR.).

No que diz respeito às metas especificadas ano a ano, e não agregadas para o período quadrienal (PAULO, 2013, p. 62; GREGGIANIN, 2005, p. 17), o Estado busca a flexibilidade, mas a sociedade deseja a promoção da transparência, monitoramento e controle (RODRIGUES, MERESSI, ALBERNAZ, PAULO), com a inclusão de indicadores de tendência para verificação do andamento dos programas (ALBERNAZ, PAULO), mas que as metas não sejam de obrigação legal (ALBERNAZ). Nesse sentido, Rodrigues afirma que “[...] no final do ano o TCU vai bater lá na sua porta e perguntar

por que você não cumpriu, se você coloca ela quadrienal você fala: ‘não, mas eu tenho mais três anos pra fazer’”. Por outro lado, há também quem defenda a lógica quadrienal (PEREIRA, ALMEIDA, SANTOS, CONTI), pois cabe à LDO especificar e à LOA materializar as metas anuais (CONTI), não é possível entregar quase nada no primeiro ano de gestão (ALMEIDA), sendo mais importante saber no horizonte dos quatro anos quanto é que se aloca para os objetivos e ter indicadores-meio (SANTOS). Já para De Toni e Cardoso Jr., faz-se necessário analisar a maturidade setorial de cada área, sendo necessárias metas de longo prazo, resultantes de um grande consenso, metas quadrienais e metas anuais. De forma complementar, Cardoso Jr. afirma o seguinte:

Não adianta querer transformar o plano numa camisa de força em que todos os programas têm de ter os mesmos atributos, metas quantificáveis anuais. Isso é uma forçação de barra. Inclusive, quem força a barra para isso são os órgãos de controle, o TCU, a CGU, forçam a barra pra isso. E a gente já fez um monte de reunião com esse povo. Eu mesmo já dei aula para esse povo para dizer: “gente, depende da área, depende da natureza do problema, do programa. Tem coisa que tem estatística disponível, tem coisa que não tem. Tem coisa que é quantificável, tem coisa que é só qualitativa”. Tem coisa que é intermediária, tem coisa que é final. Não é uma coisa estanke esse troço. Esses atributos do plano têm de ser flexíveis o suficiente para permitir que a especificidade das áreas, dos programas, das políticas sejam capturadas. Pode ter meta quantitativa e qualitativa e pode ter meta anual e não anual. Tem meta que vai ser decenal, quando for uma informação que só tem no censo, por exemplo, não tem problema com isso. Aí a questão é achar o que é viável de ser medido, o que que é viável de ser acompanhado.

Ainda, cabe destacar que a dificuldade no estabelecimento de indicadores adequados é amplamente trazida pela literatura (LIMA et al., 2020, p. 12; OLENSCKI et al., 2017, p. 922; OLIVEIRA JÚNIOR, JORDÃO, CASTRO JUNIOR, 2016, p. 34; SANTOS, VENTURA e NETO, 2015b, p. 121; PAULO, 2013, p. 62; CAVALCANTE, 2007, p. 143-145; CALMON e GUSSO, 2002, p. 33; GARCIA, 2000, p. 33-34).

A necessidade de articulação entre planos de longo, médio e curto prazos (PIRES, AMARAL E SANTOS, 2014, p. 121; COUTO, 2011, p. 11; GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 66), o triplo planejamento (MARTINS), é unânime entre os entrevistados, em um cenário em que o curto prazo tem supremacia (RODRIGUES), planejamento e orçamento pouco ou nada dialogam (BEGHIN), o orçamento prevalece sobre o planejamento (RODRIGUES), o olhar para o longo prazo é fundamental

(RODRIGUES, ALMEIDA, CONTI), ainda que seja para dar um rumo pela probabilidade de manutenção do caminho inicialmente escolhido ser pequena (CONTI), os planos setoriais de longo prazo e o PPA não dialogam (BEGHIN, CARDOSO JR.) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento concebida no atual governo não se deu pela via legislativa, mas por decreto, não tendo como referenciar o PPA (PAULO, DE TONI), carecendo de legitimidade (DE TONI) e, ao substituir a estratégia nacional pela federal, as políticas públicas terão dificuldades de fluir para estados e municípios para gerar valor e entregas (SANTOS).

A situação presente na qual os horizontes temporais dos programas, que possuem tempos de maturação e priorização estratégica distintos, mas estão limitados ao período de duração quadrienal do PPA (CARDOSO JR., 2014b, p. 23; CARDOSO JR., 2015), não é vista pelos entrevistados como a melhor escolha devido ao incentivo ao imediatismo (PEREIRA), à marca política (PEREIRA), à natureza do programa, que pode ser de tempo mais curto ou mais longo (CONTI, PAULO, ALBERNAZ), preocupando-se em englobar tudo o que for prioritário (ALBERNAZ). A possibilidade de ajustamento da duração do programa ao período do PPA traz o ganho relativo ao controle desses programas (CONTI), mas o mais relevante é criar mecanismos para reconhecer o que e quanto vai ser cumprido daquele programa no prazo dos quatro anos (CONTI).

A divulgação da racionalidade, que é o diagnóstico ou a análise situacional, da escolha dos programas para avaliações de conveniência e oportunidade (PESQUISA ENAP, 2001, p. 74; SANCHES, 1995, p. 133), principalmente pela sociedade, é vista de forma positiva pelos entrevistados (RODRIGUES, ALMEIDA, MARTINS, PEREIRA, MERESSI, DE TONI, SANTOS, CONTI, ALBERNAZ, PAULO, CARDOSO JR.), pois faz parte da transparência (CONTI, ALBERNAZ, CARDOSO JR.), da conscientização e comunicação (CONTI, ALBERNAZ, SANTOS, MARTINS), da concepção de um PPA mais robusto, real e efetivo (CONTI, MERESSI, CARDOSO JR.), inclusive com participação social (CARDOSO JR.), mas não necessariamente seja um detalhamento dentro do próprio PPA (SANTOS, PAULO), podendo cada programa ter seu documento constitutivo (PAULO). Ainda os entrevistados acreditam na análise situacional aprofundada, compreendendo ambientes interno e externo (RODRIGUES, ALMEIDA,

PEREIRA, SANTOS, PAULO), pois é o primeiro passo de um bom planejamento (PAULO), ajuda também na construção de cenários (RODRIGUES) e deve estar em constante revisão (PAULO).

A explicitação de lacunas dos programas para levar ao conhecimento da sociedade a impossibilidade de alcançar uma cobertura universal (LONGO e ROTOLO, 2016) é importante (PEREIRA, RODRIGUES, ALMEIDA, MARTINS, SANTOS, DE TONI, CONTI, PAULO, ALBERNAZ, MERESSI), segundo os entrevistados, para o processo de aprendizado geral (DE TONI, SANTOS), para se exigir respostas do poder executivo (RODRIGUES), para encontrar *gaps* entre planejamento e implementação (MARTINS), para demonstrar que não é possível resolver tudo de uma só vez (SANTOS), e até para demonstrar que há projetos tecnicamente inviáveis (DE TONI), para monitoramento (CARDOSO JR.), para transparência e controle (CONTI, PAULO) e o Congresso Nacional tem um papel fundamental para avaliação crítica e independente (ALBERNAZ). Meressi, ao reforçar essa necessidade, argumenta que o relatório de monitoramento e avaliação, que contém o comparativo entre as metas estipuladas e o quanto foi entregue e a justificativa para tais lacunas, existe e é encaminhado ao Congresso Nacional.

A adoção do PPA rolante ou deslizante (PAULO, 2013, p. 61) é vista como positiva entre a maioria dos entrevistados (CONTI, RODRIGUES, SANTOS, ALBERNAZ, PAULO, CARDOSO JR.), em substituição à elaboração de um PPA a cada quatro anos (CONTI, CARDOSO JR.) ou de forma que haja ajustes ou atualizações anuais (CONTI, SANTOS, ALBERNAZ), com um núcleo comum independentemente do governo para dar maior previsibilidade (RODRIGUES) e que seja o ponto de partida da definição do orçamento e quaisquer alterações precisem ser justificadas (PAULO). Por outro lado, Almeida e Meressi são contrários, seja por tornar-se um procedimento burocrático e fortalece o discurso de que o planejamento é o orçamento vezes quatro (ALMEIDA), seja pelo motivo de o PPA ser o plano de governo, não cabendo entrar na gestão de outro governo (MERESSI).

Os programas de gestão, ou de manutenção da máquina pública, podem ser condensados desde que seja possível ao cidadão aferir os gastos de forma fragmentada (PEREIRA), não trazem prejuízo à transparência do gasto público

(ALMEIDA, ALBERNAZ), deveriam ser um só (RODRIGUES), e mesmo assim é possível pesquisar por unidade orçamentária (PAULO), não precisam constar no PPA (RODRIGUES, PERES, DE TONI, CONTI, SANTOS, CARDOSO JR.), ao contrário das despesas de capital (PERES, CONTI, SANTOS), constando apenas no orçamento (RODRIGUES) e de qualquer forma haverá o esforço de apropriação de custos para avaliação de eficiência dos programas finalísticos (ALBERNAZ). Com relação aos programas de gestão, Paulo argumenta que eles

[...] sempre foram assim, um custo que eu não estou apropriando a nenhum programa ou que eu não me interessei em apropriar ou que eu não aproprio e foi perdendo um pouco a questão metodológica. Eu fui jogando tudo o que não é despesa direta daquela política, eu fui jogando lá. Eu tinha, por exemplo, um programa de gestão para cada ministério. O que seria isso? Seriam os custos administrativos de cada ministério que eu não apropriei ao programa finalístico. O que isso me permite dizer? O custo administrativo dessa unidade, em relação ao seu programa finalístico, é tanto. Basicamente, era isso que eu conseguia fazer. Aquele era um programa sem dono. É uma porção de gasto administrativo que cada ação, por exemplo, todo gasto tem lá o seu ordenador de despesa responsável, mas não havia um programa de como melhorar a gestão. Era um centro de custo. Como centro de custo, para mim, ele não faz sentido como programa. Agora, dessa forma centralizada, ele até poderia ser. Se você dissesse: “olha, ele tem o objetivo de proporcionar maior eficiência à máquina pública, contratar melhor, contratar mais rápido, ter menos custo de administração, custo com prédios, com tarará, tarará”. Você poderia trabalhar com ele aqui. [...] a gente nunca deu bola para programa de gestão. Nunca. Porque a gente tinha, antigamente, um esforço para não existir o programa de gestão. A gente gostaria de conseguir apropriar toda a despesa no programa finalístico. Esse era o ideal. E se eu pudesse fazer isso, eu apropriaria.

De outro lado, caberia desagregá-los por setores porque a manutenção da máquina nos diferentes setores é distinta (PERES, MERESSI), trazendo maior transparência (MERESSI, MARTINS), precisam ser avaliados também, pois a tendência é que eles sigam crescendo inercialmente e incrementalmente ao longo do tempo (PERES), e tratar os programas de gestão como processos de suporte, aos processos de negócios, dentro da ideia de cadeia de valor (MARTINS). Em todo o caso, configura-se ainda como um desafio avançar com relação à gestão de custos na gestão pública (SANTOS, PERES). Por fim, sobre os programas finalísticos, Rodrigues acrescenta que eles poderiam incluir os outros poderes além do Executivo. Cardoso Jr. defende que haja um programa finalístico que tome o Estado e a administração pública como

objetivo finalístico de atuação do próprio Estado, ou seja, o próprio Estado, a máquina pública, como objeto de intervenção:

Eles [governo e gestores] olham só o custo, não olham as entregas. Eles não têm uma preocupação de aperfeiçoamento contínuo, incremental. Eles não têm uma preocupação de profissionalização da função pública, de valorização do servidor, ao contrário de punição do servidor. Então, está tudo errado. Esse programa aí, ele é uma excrescência, porque ele não diz nada sobre isso, que é o relevante e, ao mesmo tempo, ele só cumpre o papel de facilitar a prestação de contas para os órgãos de controle. Ele não serve para nada esse programa. Eu acho que não precisa ser um programa do PPA, mas tem de ser uma ação permanente do Estado ou da área do Estado que cuida do Estado. E é isso que precisa, uma área do Estado que cuida do Estado, tenha a própria máquina pública como objeto. Tem de ser uma coisa permanente, contínua. Não tem de ser um programa estapafúrdio, com começo, meio e fim, e um dia acaba e nunca mais vai precisar. Não, vai sempre precisar. Isso aí é uma função intrínseca.

4.4 Relações entre a alta administração, entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os entes federados, entre os políticos e burocratas e entre formulação e implementação

4.4.1 Relações da alta administração federal com o PPA

Já no quarto bloco, na relação da alta administração federal (presidente e ministros da República) com o PPA (DE TONI, 2020, p. 203; GIMENE, 2017, p. 49; DE TONI, 2014, p. 6; REZENDE, 2011, p. 202), os entrevistados verificam como interessante a apropriação do PPA pelo centro de governo (RODRIGUES, BEGHIN, PAULO, ALBERNAZ, PEREIRA, CARDOSO JR.), a exemplo da alocação do PAC no Ministério da Casa Civil, ou em um ministério do planejamento com emponderamento (PAULO, ALMEIDA, ALBERNAZ). Nesse sentido, Almeida argumenta sobre a necessidade de valorização do planejamento dentro do próprio governo:

[...] escolher um presidente da República que acredite em planejamento, escolher um Ministro do Planejamento que acredite em planejamento e escolher as pessoas embaixo que acreditem em planejamento é guerra de guerrilha, por quê? Porque a burocracia não acredita em planejamento. [...] Ministro de Planejamento tem de estar empoderado do mesmo jeito que o Bresser-Pereira foi empoderado para fazer a reforma administrativa [...].

Outro ponto importante diz respeito à atuação setorial dos ministérios, por meio de caixinhas organizacionais, em contraposição à atuação como unidade ou bloco frente aos problemas que costumam apresentar-se intersetoriais e transversais (IPEA, 2017, p. 43-44; GARCIA, 2015, p. 66-67; CARDOSO JR., 2014b, p. 31; DE TONI, 2014, p. 11 e 14; CARDOSO JR., 2015; Gartenkraut, 2002, p. 73). Isso traz fragmentação (SANTOS, MARTINS, PEREIRA) ou descoordenação (PAULO) e mantém zonas de conforto de uma série de atores (PAULO). Para Martins, a maioria dos programas poderia estar ancorada em públicos beneficiários e não em segmentos temáticos. Já Rodrigues e Almeida trazem a importância da atuação territorial. Nesse sentido, Almeida aborda a necessidade de harmonização de investimentos nas diversas regiões do país:

Ora, se eu coloco 1 bilhão em São Paulo e 1 bilhão no Rio, é capaz de ter retorno em economia por causa de escalas e retorno em economia muito maior do que se eu aloco no Nordeste, no Norte ou no Centro-Oeste porque esse dinheiro pode desaparecer. O segredo é justamente fazer o contrário, eu preciso fazer os alinhamentos dessas regiões. Para quê? Para que a sociedade não se desloque migratoriamente do Nordeste para o Centro-Sul gerando demandas de desenvolvimento urbano, demandas de tratamento, de condições básicas, moradia, esgoto etc., de forma concentrada. À medida que você leva os recursos do Estado para algumas regiões, você acaba concentrando o desenvolvimento e também o problema, quando o ideal é você harmonizar esse desenvolvimento no território [...].

Segundo Paulo, os servidores públicos, emponderados tecnicamente, também possuem um papel fundamental na superação da atuação setorial:

O sujeito que está no setorial tem um canal direto com o órgão central, ele consegue alimentar o órgão central das demandas e das dinâmicas que existem no órgão setorial. Por outro lado, ele, dentro do órgão setorial, vai também seguir algumas determinações, alguns parâmetros, que são estabelecidos pelo órgão central. Ele vai falar assim: “bom, eu faço isso porque é assim que deve ser feito”. E isso serve para quê? Para que essa unidade possa, inclusive, dialogar com o seu ministro. Para que ele possa estabelecer algum, também entre aspas, “constrangimento” ao seu próprio ministro. Eu tenho áreas de planejamento em todos os ministérios, eu quero que os ministérios ajam de forma coordenada. Para isso, quando um ministro meu, setorial, manda fazer algo que contrarie muito, eu tenho de ser capaz de dizer: “Ministro, isso eu não posso fazer, por isso, isso e isso”. “Olha, para criar uma ação orçamentária ou para criar um programa ou para enfiar uma despesa no orçamento, eu preciso seguir essa e essa e essa etapa, essa e essa e essa avaliação, senão não entra. Quando eu mandar para o Ministério da Economia ou para a Casa Civil, isso não vai ser aprovado, vai ser uma perda de tempo”. Eu tenho de ser capaz

de falar isso, mas eu só posso falar isso se eu estiver empoderado tecnicamente, a partir de uma norma e de um sistema.

4.4.2 Relações entre os poderes Executivo e Legislativo com o PPA

Ao analisar a atuação e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (NETO e CARDOSO JR., 2018; GIMENE, 2017, p. 30; CALMON e GUSSO, 2002, p. 32; SANCHES, 1995, p. 148), Santos classifica o processo de estabelecimento de prioridades como inconsciente:

[...] poder executivo toma uma série de decisões que têm tido ao longo do tempo, ao longo da nossa história, uma capacidade de antecipação de riscos baixa. E o poder legislativo lá na sua arena, que é uma arena forte e poderosa, tem tomado uma série de decisões à revelia do processo orçamentário formal e muitas vezes à revelia do próprio poder executivo também, criando uma série de despesas que, no final das contas, definem prioridades sem que o corpo dos parlamentares tenha parado para estudar quais são as prioridades que nós queremos efetivamente estabelecer no país. É um processo em que prioridades são estabelecidas de forma inconsciente.

Para Cardoso Jr., falta aproximação mais orgânica, e menos ritualística, entre esses poderes, considerando também a miríade de instrumentos e os prazos de tramitação desses instrumentos:

[...] desde a Constituição de [19]88, aliás, é uma relação burocrática porque, pela Constituição, os instrumentos do planejamento, o PPA, a LDO e a LOA, precisam tramitar pelas comissões e serem aprovados pelo Congresso, mas o rito burocrático desse negócio impede, vamos dizer, uma apropriação e uma aproximação mais orgânica entre Executivo e Legislativo, ou seja, no fim das contas, até por conta de os instrumentos serem, talvez, demais, e os prazos, ou seja, a temporalidade dos instrumentos é muito curta, porque pensa só, o PPA é de quatro em quatro anos, você entrega lá o PPA e aprova o PPA. Aí logo, seis meses depois que você aprovou, menos, quatro meses depois que você aprovou o PPA, você tem de entregar a LDO. E dois meses depois que você entregou a LDO, você tem de entregar o orçamento, a LOA. Então o ritmo desse negócio, cotejado com a dinâmica política do Congresso e da relação entre os poderes, faz com que ninguém leve a sério esses instrumentos.

Em posicionamento semelhante, Paulo acredita que, para o agente político, o processo de planejamento não faz sentido devido à sustentação do governante e à dinâmica política, que incluem processos eleitorais e formação de apoios constantemente. Nesse sentido, a troca de cargos (SANTOS) e as emendas parlamentares obrigatórias (PAULO, PEREIRA, DE TONI) vêm sendo os dois principais

instrumentos para angariar apoio político, ao passo que De Toni e Paulo atentam para a importância da alocação orçamentária vinculada à visão estratégica estabelecida pelo PPA, e não apenas para o atendimento às bases eleitorais (PAULO), evitando-se com isso as ineficiências alocativas incentivadas pela fragmentação trazida pelas emendas parlamentares decorrentes do orçamento impositivo (DE TONI), e lembrando que a autorização de projetos plurianuais impossibilita a discussão dessa parcela do orçamento nos anos seguintes (PAULO).

Assim, para a promoção de relações harmônicas entre esses poderes na concepção de PPAs que encampem e levem à execução os programas prioritários, há quem acredite que o Executivo tenha o protagonismo, pois possui mais elementos para fazer escolhas, estudos e pesquisas e não dilui o montante da carteira de investimentos levando a diversos projetos inacabados (ALMEIDA); há quem acredita em maior protagonismo ao Legislativo, pois o parlamentar é quem está na ponta, sendo um mito que o processo alocativo do poder Executivo seja melhor e que cabe também a esse poder respeitar os critérios criados por ele para os tipos de investimentos que entram no PPA (RODRIGUES); e há quem se posicione na linha das discussões colaborativas entre os poderes (CONTI, MERESSI, CARDOSO JR.), com maior envolvimento e interesse do Congresso Nacional e do poder Executivo em elaborarem PPAs não só por exigência constitucional (ALBERNAZ, CARDOSO JR.).

Como formas de integração entre os dois poderes, há as seguintes possibilidades: amadurecimento institucional (CARDOSO JR.), criação de banco de projetos, que contempla projetos já analisados como viáveis tecnicamente pelo Executivo e a partir do qual as emendas parlamentares seriam criadas (RODRIGUES); negociação da carteira de investimentos pelo Executivo diretamente com as mesas do Congresso, e não no varejo (ALMEIDA); territorialização das políticas públicas, o que incentiva ambos os poderes a representarem as demandas da população (PERES); cultura política favorável dos partidos governantes (DE TONI); formação pelo Executivo de uma boa base parlamentar (PAULO); plano nacional como âncora aos poderes e entes da federação (MARTINS, CONTI); processo de priorização com a participação de diversos atores a partir de questões explicitamente postas (SANTOS); e cardápio de

demandas e painel com informações georreferenciadas que aproxime demandas sociais e redutos eleitorais dos legisladores (PEREIRA).

A gente tem mandado o que a gente chama de cardápio, que é o que? Olha, parlamentar, eu sei que você é livre para fazer o que você quiser, colocar o recurso onde você quiser, mas eu estou te dizendo que na cidade X precisa de ambulância e na cidade Y precisa de raio X; Tem ministério que tem iniciativas interessantes criadas, eu acho que foi o Ministério da Infraestrutura, não me recordo bem, que criou um painel com informações georreferenciadas de rodovias mostrando ao parlamentar o seguinte: “nesta região, você tem muito voto”, “olha, esta rodovia precisa de mais dinheiro para a gente poder reformar” e “nesta região, parlamentar, você tem um reduto eleitoral importante”.

4.4.3 Relações entre os entes federados com o PPA

Com relação aos instrumentos para cooperação entre os entes federativos frente às prioridades nacionais (GIMENE, 2017, p. 49; CARDOSO JR., ROCHA, NAVARRO e SANTOS, 2015, p. 108; GARCIA e CARDOSO JR., 2015, p. 18; CARDOSO JR., 2015; CARDOSO JR., 2014b, p. 31; DE TONI, 2014, p. 14; REZENDE, 2011, p. 209; SANCHES, 2007, p. 43 e 59; GIACOMONI, 2004, p. 90; GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 74), o próprio PPA é visto como um instrumento de coordenação subnacional, com a ocorrência da pactuação por meio de fóruns e do legislativo federal (com as demandas de governadores e prefeitos) (RODRIGUES, CARDOSO JR.) e que a forma de cooperação esteja necessariamente expressa na Constituição Federal (PEREIRA).

Conti e Martins defendem a existência de um plano nacional e a adequação obrigatória dos planos dos entes federados a ele (CONTI). Para Cardoso Jr., esse plano poderia ser o próprio PPA federal, “que dá um norte, dá uma cara global para o que vai ser ou pretende ser o desenvolvimento nacional”. Martins afirma que, na União, não se conhece PPA de nenhum estado:

Você está no órgão central, você estuda planejamento territorial, você faz estudos de territorialização de investimentos e nenhum analista lá é provocado: “fulano, dá uma olhadinha no PPA aí do Piauí, o que tem aí? Como é que eles se comunicam com a gente? Quem é que decide? Ó, você tem um canal de interlocução lá? Pô, eu queria fazer um bom projeto ali, ó, pega Maranhão, Ceará, Piauí, tem como a gente conversar com os técnicos? Tem como a gente apresentar?”. Isso inexistente. É um canal que inexistente. E a que isso leva? As demandas territoriais vêm todas via Congresso. Todas as demandas territoriais vêm via Congresso, dentro dessa dinâmica política que eu estou comentando com você, que é o gasto pelo gasto.

Já Santos não prega a questão hierárquica, que o PPA da União seja hierarquicamente superior - e, portanto, observado pelos estados e municípios -, mas talvez até o contrário. Nesse sentido, Paulo acredita que o governo federal vá acumulando, de forma estruturada, o que está aparecendo no planejamento dos entes subnacionais e, da mesma maneira, que esses entes sejam capazes de identificar qual é a forma que o governo federal está conduzindo as suas decisões e prioridades.

Albernaz não vê, no âmbito de discussão do PPA, a coordenação entre 27 estados e 5.600 municípios, o que o leva a defender a coordenação via planos setoriais, ou seja, via sistemas únicos de saúde, assistência social, educação, entre outros; e, em posição semelhante a essa última, a adoção de modelos como o do Sistema Único de Saúde (SUS) (DE TONI, CARDOSO JR.).

Ainda com relação à articulação entre entes federados, foram apresentadas visões relativas à regionalização (MAIA e MELO, 2015, p. 149-150; COUTO, 2014, p. 129; PAULO, 2010, p. 183; GIACOMONI, 2004, p. 84; SANCHES, 1993, p. 75). Por um lado, Almeida e Meressi defendem a existência e o fortalecimento de superintendências regionais (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul e Sudese) para negociação com o poder Executivo e na concepção de planos de desenvolvimento regional aprovados pelo Congresso Nacional, inclusive sendo lembrada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Por outro lado, Martins defende pensar o território a partir da identificação de similitudes de potencialidades e de problemas, ignorando-se o desenho político-administrativo por ele não ter relevância no ordenamento do mundo real.

Por fim, Cardoso Jr. defende a existência de PPAs federal e estaduais, mas não de municipais, cabendo aos estados a organização dos planos locais por meio de consórcios municipais ou regiões metropolitanas:

[...] podia ter, que devia ter PPA federal e estadual, mas não devia ter municipal, eu estava me referindo, em parte, a isso, ao fato de que faz sentido você ter um PPA federal, que dá um norte, dá uma cara global para o que vai ser ou pretende ser o desenvolvimento nacional. E claro que esse, como o Brasil é esse país imenso, heterogêneo, você precisa ter instrumentos, ainda mais que a gente vive esse federalismo doido, você precisa ter um conjunto de instrumentos que deem concretude para esse troço em um nível regional, em um nível territorial. Esses instrumentos, bom, são vários, eu acho que o PPA é um deles. Então os PPAs estaduais deveriam estar referenciados ao PPA

federal, de modo a absorver aquelas coisas que são de responsabilidade dos estados propriamente ditos. Só que os estados é que deveriam organizar os planos intrarregionais, locais, de desenvolvimento por meio de consórcios de municípios, por meio de região metropolitana.

4.4.4 Relações entre política e burocracia com o PPA

No alinhamento das racionalidades técnica e política (MAZOUZ e ROUSSEAU, 2016; NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012, p. 42; CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011, p. 349; PAULO, 2010, p. 183), os entrevistados acreditam que essa questão também passa por amadurecimento institucional (CARDOSO JR.), cabem aos técnicos prover os políticos com informações baseadas em evidências (RODRIGUES, CARVALHO, MARTINS, PERES, PEREIRA, MERESSI, SANTOS, ALBERNAZ, PAULO), a exemplo do banco de projetos (PAULO), com um corpo de funcionários que siga as determinações normativas imprescindíveis (PAULO) e que tenha estabilidade funcional para garantir o respaldo técnico (MERESSI), mas a escolha de prioridades e a decisão são sempre definições políticas, pois são os políticos quem têm legitimidade pelo voto, mesmo que contrarie a análise técnica (RODRIGUES, MARTINS, PERES, PEREIRA, MERESSI, SANTOS, CONTI, ALBERNAZ, CARDOSO JR.), cabendo também à burocracia viabilizá-la (CARVALHO, PEREIRA, CONTI, ALBERNAZ), ainda que haja várias obrigações de Estado que a burocracia deveria assumir um papel mais ativo em detrimento do discurso fiscal (ALMEIDA, CARDOSO JR.).

Nesse sentido, Paulo, além de ponderar entre o vazio normativo (campo para o aparelhamento político) e a hipertrofia normativa (permitindo o insulamento burocrático), traz a seguinte argumentação:

É uma questão que você coloca, que é o centro do que a gente está falando, que é assim: até quando eu protejo o técnico e até quando eu estou penalizando a sociedade por isso, porque é muito fácil também não gastar, para nós. Você tendo o seu salário garantido é muito fácil não gastar.

Para Santos, poderia haver um conjunto de regras mais compreensíveis sobre os parâmetros de tomada de decisão pelo político eleito. Ainda, Paulo e Albernaz destacam o papel dos órgãos de controle no auxílio ao embasamento técnico das

decisões políticas (HENRICH, BLANSKI e OLIVEIRA, 2016, p. 184; PAULO, 2010, p. 183). Assim, para Albernaz:

O TCU particularmente entra nesse processo realmente sem poder participar das escolhas. A gente sempre diz, quando a gente vai avaliar a governança de uma política, que não vai discutir se aquela escolha é uma boa escolha ou não, em princípio. Mas, uma vez que ela é feita, aliás, não, como ela foi feita, não é? Essa escolha, ela se baseou em um mínimo de estudos, você teve avaliação *ex ante*, você tem estudo de viabilidade, você pensou em como vai financiar essa política nos próximos 10 anos? Quais são os indicadores que você tem? Você tem indicadores? Quem vai monitorar isso, não é? Os papéis estão bem divididos? Responsabilidades definidas? Isso aqui envolve mais de um órgão, mais de uma política? Quais são as estruturas de coordenação que você vai ter? Qual é a periodicidade que você vai fazer o monitoramento e a avaliação disso?

4.4.5 Relações entre formulação e implementação do PPA

No que diz respeito aos desafios da orientação do PPA à prática (DE TONI, 2020, p. 199; NASCIMENTO et al., 2020, p. 23; GIMENE, 2017, p. 45; CARDOSO JR., ROCHA, NAVARRO e SANTOS, 2015, p. 108; SANTOS, VENTURA e NETO, 2015a, p. 84; CARDOSO JR. 2014b, p. 30; NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012, p. 42; MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 5; SANTOS, 2011, p. 329 e 332; PARES e VALLE, 2006, p. 266; ALMEIDA, 2006, p. 222; CALMON e GUSSO, 2002, p. 32; GARTENKRAUT, 2002, p. 62), considerando-se viabilidade de proposições, devido cascadeamento para implementação e integração a outros processos de gestão, os entrevistados consideram que o processo de concepção do PPA é *top down* (RODRIGUES); a estratégia de implementação faz parte do bom desenho do programa (ALMEIDA); a diferença entre o planejado e o executado vai sempre depende da capacidade do governo de levar adiante o seu projeto (CARDOSO JR.); o sistema existente (em que tudo é previsível) está descolado do mundo real de pressões, jogo político, brigas pelo poder, emergências e urgências (DE TONI); e devem ser orientados à estratégia e não à prática (papel da LOA ou de decretos ou normas infralegais que permitem uma mudança do plano mais rápida) (CARVALHO).

Para além da formulação e implementação (AMORIM, COELHO e LEITE, 2020, p. 58; IPEA, 2017, p. 46; OLIVEIRA JÚNIOR, JORDÃO e CASTRO JUNIOR, 2016, p. 34; GARCIA e CARDOSO JR., 2015, p. 17; BERCOVICI, 2015, p. 32; SANTOS e

RAUPP, 2015, p. 1449; SANTOS, VENTURA e NETO, 2015a, p. 70; DE TONI, 2014, p. 15; OLIVEIRA, 2013, p. 40; CARDOSO JR., ROCHA, NAVARRO e SANTOS, 2013, p. 34; PAULO, 2013, p. 62; MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 7; REZENDE, 2011, p. 202; SILVA, 2012; PAULO, 2010, p. 180 e 182; CORE, 2006, p. 258; CALMON e GUSSO, 2002, p. 32; GARTENKRAUT, 2002 p. 73; SANCHES, 1995, p. 133), os entrevistados trouxeram também outros componentes do ciclo do planejamento, compreendendo a gestão estratégica, tais como sistemas de informação, monitoramento e avaliação (PERES, DE TONI, ALMEIDA, PEREIRA, RODRIGUES, CARDOSO JR.). Sobre a importância da tempestividade da avaliação do PPA e de seus programas no impacto social, De Toni argumenta que:

[...] o *timing* é uma variável essencial, o tempo de avaliação dos resultados, dos programas do PPA ou das metas das ações que estão dentro dos programas. Ele não é um tempo politicamente tolerável, compatível com o tempo da rotina da decisão política, das disputas políticas. [...] Isso acaba contribuindo com uma inércia em que os programas se eternizam, e as dotações orçamentárias se repetem ao longo dos anos muito mais por força do passado, por uma dependência de trajetória, por grupos de pressão, do que por avaliação criteriosa do impacto político.

4.5 Participação da sociedade e hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo

4.5.1 Participação da sociedade no PPA

Finalmente, na história do PPA federal, as tentativas iniciais de participação social (IPEA, 2017, p. 43-44; OLENSCKI et al., 2017, p. 923; MAIA e MELO, 2015, p. 153; CARDOSO JR., ROCHA, NAVARRO e SANTOS, 2015, p. 108; AVELINO e SANTOS, 2014, p. 179; DE TONI, 2014, p. 15; PIRES, AMARAL e SANTOS, 2014, p. 127; OLIVEIRA, 2013, p. 40; SILVA, 2012; CARDOSO JR. e MATOS, 2011, p. 472-473; PARES e VALLE, 2006, p. 266) ocorreram a partir do PPA 2004-2007, mas, quais atores podem ser envolvidos e de que forma a participação pode ir além da legitimação do processo?

A maioria dos entrevistados defende a participação inclusiva da sociedade, para que as pessoas se reconheçam no produto final (DE TONI), dada a racionalidade limitada dos agentes públicos (MERESSI, MARTINS), passando a contar com os

agentes sociais (MARTINS, ALMEIDA, RODRIGUES, BEGHIN, PEREIRA, DE TONI, SANTOS, MERESSI, MACHADO, CARDOSO JR.) e econômicos (MARTINS, BEGHIN, DE TONI, SANTOS, ALMEIDA) articulados com o Estado (MARTINS, DE TONI, RODRIGUES, CARDOSO JR.). Rodrigues acredita que a iniciativa privada tem seus canais de pressão próprios, não precisando do PPA para tal.

Essa participação poderia contar com a presença dos seguintes atores: sociedade de forma geral (CARDOSO JR.), movimentos sociais (ALMEIDA, BEGHIN, SANTOS), sindicatos (BEGHIN), federações (ALMEIDA), confederações (ALMEIDA), conselhos de políticas públicas e de secretários de Estado (RODRIGUES, CARDOSO JR.), academia (RODRIGUES, SANTOS, ALMEIDA), estruturas regionais (ALMEIDA), Congresso Nacional por meio de suas comissões (ALMEIDA, MARTINS, CARDOSO JR.). Conti lembra da previsão legal das audiências públicas. Adicionalmente, Pereira acredita que cabe a participação social em todo o ciclo de planejamento, incluindo monitoramento e avaliação, ainda mais porque a avaliação de políticas públicas feita por burocratas do próprio Executivo sofre pressões e retaliações.

Beghin argumenta sobre os limites da democracia representativa e da abertura de diálogo pela burocracia estatal, afirmando, assim como Cardoso Jr., que o conflito é necessário e que a construção de consensos, que não precisa ser total, é um processo:

[...] como a gente vive em um país extremamente desigual, o nosso Congresso é um Congresso de homens, brancos, católicos, ricos, que não representam a diversidade da nossa sociedade. Então, você pode ter um contrapeso, incorporando as distintas demandas, via movimento sindical, movimento social, movimento empresarial [...]. [...] relações de conflito são ruins, não são, elas podem ser muito boas mesmo, não tem de ter medo disso, não tem de ter... você não precisa ter consenso para tudo. Você pode, na esfera pública, ir construindo alguns consensos e vai um e depois vai outro. Mas, a burocracia estatal tem muito medo do diálogo, vê isso como um problema e não como uma oportunidade.

Cardoso Jr. destaca a importância das conferências nesse processo participativo sopesando a experiência do Fórum Interconselhos.

As conferências produziam documentos que tinham uma cara muito grande de planejamento, uma cara de diretriz da sociedade sobre determinada área, o que deveria ser feito e tal. E isso chegou a influenciar pelo menos dois dos ciclos de planejamento com os quais eu interagi, o PPA lá, 2007, 2008-2011, e o outro, o 12-15, entendeu? Porque eu lembro que eu estava lá nessas discussões e tal e

teve até o tal do Fórum Interconselhos que, em algum momento, a gente criou, que era para tentar institucionalizar um pouco a participação da sociedade no ciclo do PPA. Foi malogrado, esse troço todo acabou e tal e coisa, mas mostrou ser possível fazer uma aproximação mais efetiva das áreas setoriais e da visão da sociedade sobre cada uma dessas áreas com os instrumentos governamentais, do PPA e tal. Eu acho que é isso, tem de trazer esses atores para dentro do processo decisório e tornar o processo decisório mais transparente e mais perene.

Beghin, ainda que reconheça a importância da concepção do Fórum Interconselhos, traz uma crítica mais contundente sobre o papel que vem sendo atribuído pelos governos, na prática, aos conselhos:

Então, é por isso que a sociedade civil largou mão, não é? Criticou e se desligou do governo porque nada do que foi sugerido nos 27 Fóruns Estaduais e nos diálogos, foi incorporado no PPA, praticamente nada. Então teve uma... e a mesma coisa com os Fóruns Interconselhos, a ideia foi boa, não é, agora no começo da década de 10, em 2011, 12, 13, 14, quando ocorreram os Fóruns Interconselhos e o compromisso 14 do NAP e do GP que monitorava os Fóruns Interconselhos, mas também foi tudo... foi tudo mais de mentirinha. Então, essa participação social não vai criando uma ambiência favorável ao planejamento porque ela não é efetiva, não tem devolutiva... primeiro porque não leva em consideração as recomendações que faz, não tem devolutiva, não tem monitoramento, não tem prestação de contas, aí você, ao contrário, desengaja as organizações que não acreditam mais no processo, não é? Tanto é que tem, entre as organizações da sociedade civil, uma grande crítica do processo de participação social achando que ele se esgotou, que eu acho que isso é muito perigoso. Talvez o único lado onde se avançou um pouquinho mais foi em relação à transparência.

De forma distinta aos posicionamentos que caminham para a democracia participativa, Carvalho, Albernaz e Paulo acreditam na participação social indireta, por meio dos representantes eleitos do Executivo (ALBERNAZ) e do Congresso Nacional (CARVALHO, ALBERNAZ e PAULO), seja devido à delegação de poder que já foi feita, ao tempo relativamente curto no momento de elaboração do PPA e a necessidade da presença no momento do acompanhamento (ALBERNAZ), seja porque faltam evidências empíricas sobre qual escolha obtém melhores resultados, isto é, se presença e ausência de participação social direta (CARVALHO), ou seja pela captura do Estado pelos movimentos organizados da sociedade (PAULO).

Nessa linha, Santos faz duas ponderações, quais sejam: atrelamento do PPA à plataforma de governo e à estratégia de longo prazo não careceria de maiores debates

e o comprometimento de grande parte das receitas arrecadadas com programas de duração continuada.

A participação social é marcada por experiências incipientes, de caráter *pro forma* (MARTINS, MACHADO, RODRIGUES), e descontinuidades, ainda carecendo da retomada dessa agenda de participação que se perdeu (BEGHIN, RODRIGUES), com desafios adicionais advindos da dimensão e diversificação do país e da linguagem excessivamente técnica do PPA (DE TONI)

Para avançar sobre isso e tornar a participação social efetiva, algumas medidas que poderiam ser tomadas são: o cumprimento das normas e funcionamento e fortalecimento dos mecanismos formais já existentes de participação (CONTI, PAULO, BEGHIN, MARTINS, CARDOSO JR.), para além de mecanismos a adoção da forma deliberativa e não consultiva como ocorreu até então (BEGHIN, CARDOSO JR.), de processos cujas propostas sejam de fato incorporadas (BEGHIN, PEREIRA), de devolutiva e transparência à sociedade (RODRIGUES, CONTI, PEREIRA, BEGHIN, PERES, MARTINS, CARDOSO JR.) e de maior participação da academia (RODRIGUES, ALMEIDA, CARDOSO JR.).

Como possíveis saídas adicionais, há a criação de incentivos sistêmicos para a apropriação dos instrumentos pela sociedade (SANTOS), planos menos detalhados para abranger interesses de diversos atores (ALBERNAZ); a discussão *bottom up* feita a partir do território (PERES, ALMEIDA, CARDOSO JR.), a institucionalização de um marco regulatório de participação social (SANTOS), a melhor comunicação com a sociedade (RODRIGUES, CARDOSO JR.) e a incorporação e o uso de métodos de maior inserção na comunidade (CONTI, CARDOSO JR.), como as tecnologias (DE TONI, PAULO, PEREIRA, CONTI), mas que a participação ocorra por indivíduo e não por organização (PAULO), haja a combinação de vários instrumentos utilizados concomitantemente para experimentações (DE TONI) e mudança cultural (CONTI, CARDOSO JR.) a partir criação de ambiência sobre a importância do planejamento público (BEGHIN, ALMEIDA).

4.5.2 Hiperatividade dos órgãos de controle interno e externo com relação ao PPA

No ciclo do PPA, a CGU (órgão de controle interno) e o TCU (órgão de controle externo) realizam o controle por meio de auditorias dos programas do PPA levando-se em consideração os critérios de risco (de afetar a sociedade, a importância caso não seja concretizado), materialidade (o volume, o aporte de recursos que o programa recebe) e prioridade ou relevância (na agenda governamental) (CARVALHO, MACHADO, ALBERNAZ). Para a CGU, há processos de auditoria *top down* - no qual o secretário, junto às autoridades da Secretaria Federal de Controle Interno, determinam os assuntos auditados - e *bottom up*, no qual os auditores contribuem com a escolha de temas a serem auditados (CARVALHO).

Em que pesem a importância e as atribuições dos órgãos de controle (IPEA, 2017, p. 46; HENRICHS, BLANSKI e OLIVEIRA, 2016, p. 184), por vezes a literatura interpreta essa participação no processo do PPA como hiperativa (DE TONI, 2014, p. 13; REZENDE, 2011, p. 213), posicionamento que apresenta divergências entre os entrevistados. Da parte dos que acreditam que haja hiperatividade dos órgãos de controles, há medidas visivelmente ativistas (CONTI), com tentativas de suplantar as tomadas de decisões dos gestores (CARVALHO, ALMEIDA), devido às lacunas de atuação existentes (DE TONI) dada a ausência de proatividade do Executivo (PERES, DE TONI), mas por existir também um disparate entre as estruturas dos órgãos de controle e os de gestão (ALMEIDA, PERES).

Cardoso Jr., também de acordo com a existência da hiperatividade dos órgãos de controle, resgata a alternância de peso que as funções administrativas tiveram ao longo da história, situando o momento atual como o de prevalência da função controle:

Tem duas coisas importantes para entender a relação entre as funções estruturantes, planejamento, gestão, controle, etc., orçamento. Primeira coisa importante é, embora na lei, na letra fria da lei, aparentemente essas funções disponham do mesmo estatuto legal, têm o mesmo peso na configuração das atribuições, etc., isso não se verifica na prática, ou seja, existe uma hierarquia de funções, existe uma economia política que precisa ser feita sobre as funções públicas. Então, existe uma hierarquia de funções. Essa é a primeira coisa, nunca tiveram o mesmo *status* político, estratégico, normativo, etc. Bom, a segunda coisa importante a ser dita é que essa hierarquia muda ao longo do tempo, ela não é imutável. Eu estava falando, lá no início, que a função

planejamento, embora não fosse tão institucionalizada, ela tinha mais peso e poder no pós-guerra do que hoje, curiosamente, em que você tem PPA, você tem essa coisa toda. A função gestão teve um auge ali, nos anos 90, depois se esvaziou e perdeu espaço justamente para a função controle. A função controle ganhou uma dimensão acho que exacerbada diante da função planejamento e da função gestão até mesmo por conta da ênfase fiscal, justamente, que tomou conta dos governos liberais e fiscalistas desse período todo pós-Constituição, inclusive os governos do PT [Partido dos Trabalhadores], que tentaram fugir disso, mas não conseguiram. Como tem uma ênfase sobre o controle fiscal, orçamentário, a dimensão orçamentária é a relevante, os órgãos de controle de contas, TCU sobretudo, ganharam uma importância desmesurada em relação às outras funções, aos outros órgãos.

Mais adiante, Cardoso Jr. traz o enfoque fiscalista das auditorias operacionais da CGU em detrimento do olhar sobre o ciclo do planejamento como um todo e do enfoque sobre a eficácia e a efetividade da ação governamental:

Por exemplo, a CGU que poderia olhar, deveria olhar o ciclo de planejamento como um todo e poderia focar, por exemplo, em eficácia e efetividade da ação governamental, não. O que ela faz? Ela foca em conta. Ela foca em indicador de PPA e em indicador orçamentário-financeiro do PPA, que não diz nada sobre o plano, sobre a capacidade do plano de se realizar e tal, ou sobre as dificuldades. O que ganha a mídia? O que ganha espaço na mídia e tal são as auditorias operacionais da CGU e do TCU, que enfatizam a execução orçamentária-financeira abaixo de 100%, porque ali tem algum problema de mau uso do recurso ou de gestão ou etc. Nunca tem, você vê uma notícia dizendo: “ah, a CGU fez uma auditoria e descobriu que precisa contratar mais gente ou precisa melhorar a capacitação do atendente do INSS [Instituto Nacional de Seguridade Social] no posto de saúde”.

Já Martins acredita que a hiperatividade dentro da competência atribuída é boa, sendo negativa a exacerbação da competência, existindo um espaço cinzento imenso da interpretação dos fatos e das regras. Nesse sentido, Peres nota que os órgãos de controle vêm cobrando o governo federal para incluir muitas informações dentro do PPA, contribuindo para torná-lo um orçamento plurianual:

Ao longo dos anos, principalmente no âmbito federal, os órgãos de contas, de controle, tanto o Tribunal quanto os outros órgãos do Sistema U, TCU, AGU, CGU acabaram cobrando muito fortemente o governo federal a colocar tudo, tudo, tudo, todo tipo de informação dentro do PPA. E quando você coloca tudo, como programação de um plano, você acaba não colocando nada. E o PPA foi se transformando em um orçamento plurianual ao reproduzir tudo.

Albernaz, que também acredita haver hiperatividade dos órgãos de controle, cita a atuação do Ministério Público em discussões de mérito, incluindo-o nas instituições que não têm conhecimento adequado das questões das políticas públicas e da complexidade da administração pública. Especificamente com relação ao TCU, Albernaz afirma que o maior risco de entrar na discricionariedade do gestor encontra-se não nas auditorias de conformidade e financeira, mas na operacional:

Eu acho que o campo em que o TCU mais corre esse risco é quando ele está falando do trabalho que a gente chama de natureza operacional, das auditorias de *performance* em que você faz uma discussão um pouco mais aberta sobre a qualidade das políticas e dos programas. Acho que quando você está nessa discussão, você tem mais risco de entrar no espaço de discricionariedade do gestor. [...] na maior parte dos casos, quando o TCU se depara com esse tipo de situação, ele faz um tipo de recomendação, ele não tem uma deliberação que seja cogente, que seja capaz de mudar a vida do gestor, de uma forma geral.

Já Pereira, Meressi, Machado e Paulo não acreditam que haja hiperatividade, pelos órgãos de controle compreenderem as decisões políticas e as dificuldades, procurarem o diálogo e não a punição (PEREIRA), por serem caracterizados parceiros e mecanismos de *enforcement* para melhoria do PPA (MERESSI), pelas recomendações serem consequências das diversas fragilidades encontradas necessitando que o gestor mobilize recursos para tal (MACHADO, PAULO) e por haver, no encerramento das auditorias, uma reunião de busca conjunta de soluções (MACHADO). Para Paulo, em que pesem os exageros, que precisam ser ajustados à realidade, o trabalho dos órgãos de controle é fundamental:

Eu vi o Executivo ir abandonando a sua crença em planejamento. E eu vi isso migrando para os órgãos de controle. Quer dizer, os órgãos de controle passam a se especializar, passam a estudar governança, passam a estudar planejamento estratégico e passam a falar: “olha, vocês não estão fazendo coisas que a gente tinha na prancheta há 10, 15 anos atrás, você entendeu? Eu não posso dizer que há um hiperativismo.

Como componente adicional, Machado traz que as mudanças metodológicas do PPA, ainda que acompanhadas pelos órgãos de controle, trazem complicações quando os parâmetros são perdidos:

Quando o governo faz algo desse tipo de mudança, o controle acompanha, não é? Agora, o que fica complicado? É quando a gente perde parâmetros. Então, por exemplo, no [PPA] 2012-15 houve as iniciativas, que eram meras declarações. Como eu vou controlar uma declaração? É difícil porque você fica sem parâmetros objetivos.

Como possíveis saídas para a convivência harmônica entre os órgãos de gestão e de controle, o constrangimento externo é necessário, pois nem sempre há o compromisso do gestor (PAULO), sendo importante haver o estabelecimento de relação de parceria e auxílio aos gestores (CARVALHO, SANTOS), considerando-se também o que ele acha importante ser auditado (CARVALHO) e indo além do tradicional controle de conformidade ao contribuir na criação de metodologias ou na melhoria das práticas de governo (SANTOS), mas permanecendo no campo das recomendações (ALBERNAZ). Nesse sentido, cabe o papel de atuação prévia e/ou concomitante por meio de assessoria e consultoria dos órgãos de controle, e não o de protagonista ou co-gestor nas políticas públicas (CARVALHO, MACHADO, ALBERNAZ).

Além disso, Martins acrescenta a melhoria da qualidade das regras, dos processos de trabalho (tornando-os mais robustos), pois apresentam múltiplos riscos em relação a desconformidades, e da maneira como os controladores interpretam e lidam com essas situações. Por sua vez, Almeida acredita que há a necessidade de uma mudança de foco, com carreiras de Estado ensinando como comprar e não como fiscalizar. Por fim, Albernaz vê como importante aperfeiçoar e dar continuidade ao acompanhamento *pari passu* pelo TCU do processo de elaboração do PPA e, logo depois de aprovado, esse mesmo órgão realizar o monitoramento, isto é, verificar se o que foi recomendado foi considerado ou não.

Quando é que a gente teve acesso ao plano? Embora estivéssemos fazendo o acompanhamento, o desenho do plano foi recebido para fazermos uma análise crítica dos programas faltando um mês ou dois meses para ele ir ao Congresso. E, veja, naquela lógica burocrática, não era nem uma análise se devemos ou não priorizar o meio ambiente, se devemos ou não priorizar, sei lá, redução do tamanho do Estado. Não era essa a discussão. Era a seguinte discussão: “olha, uma vez que você escolheu isso, seus indicadores são adequados para você medir isso? Você conseguiu estabelecer metas coerentes com a estrutura que você pensou? Eu consigo realmente conectar o objetivo e as ações a isso? A partir das escolhas que você fez legitimamente como governo, você estruturou um plano capaz de demonstrar isso?”

Abaixo, no Quadro 40, foi realizado um esforço, incorrendo-se no risco de ter deixado de considerar aspectos importantes, de sintetizar as principais ideias trazidas pelos entrevistados. Assim, nas colunas constam as cinco categorias de análise com as suas respectivas subcategorias, quais sejam: planejamento público (existência ou não do planejamento público, benefícios, aspectos negativos e formação de consciência generalizada de sua importância); PPA (existência ou não do instrumento, identidade e popularidade, necessidade de lei complementar, presença de planos paralelos e concorrentes e avanços e desafios do PPA); aspectos gerais formais do PPA; relações com o PPA (da alta administração, dos poderes executivo e legislativo, dos entes federados, da política e burocracia e da formulação e implementação); e órgãos de controle e sociedade (hiperatividade dos órgãos de controle e participação social no PPA).

Quadro 40 - Quadro-síntese dos posicionamentos dos entrevistados

Planejamento Público	PPA	Aspectos Formais do PPA	Relações com o PPA	Órgãos de Controle e Sociedade
Existência Defesa unânime (em contraposição à improvisação).	Existência Apenas um entrevistado contrário (devido ao viés orçamentário), mas substituindo-o.	Garantia de recursos a programas prioritários;	Alta Administração Apropriação pelo centro de governo e atuação interssetorial.	Hiperatividade Há hiperativismo: medidas ativistas; suplantar as tomadas de decisões dos gestores (lacunas de atuação existentes); disparate entre as estruturas dos órgãos de controle (mais equipadas) e os de gestão; enfoque fiscalista; cobrança da presença de muitas informações no PPA (tornando-o um OPI).
Benefícios Objetivos comuns; priorização frente a recursos escassos; coordenação; melhor tomada de decisão; capacidade de governo.	Identidade e Popularidade Agenda do governo eleito; compromisso federal x União?; plano orçamentário x plano global. Linguagem técnica; complexidade; excesso de detalhamento; falta de emponderamento.	Existência de mais de um cenário; Manutenção de um ano de defasagem entre PPAs; Quantidade e coerência entre objetivos, metas e ações;	Executivo e Legislativo Aproximação orgânica, não ritualística; alocação orçamentária vinculada à visão estratégica.	
Aspectos Negativos Não planejar; planejamento mal feito; modelo racional.	Lei Complementar Sim, desde que com atenção à implementação, legitimada pelos atores e em momento não fiscalista.	Articulação entre planos de longo, médio e curto prazos; Programas não limitados ao período de duração quadrienal do PPA;	Entes Federados Instrumento de coordenação subnacional; existência de um plano nacional e a adequação obrigatória dos planos dos entes federados a ele; coordenação via planos setoriais; extinção dos PPAs municipais.	Não há hiperativismo: papel importante na melhoria do PPA; relação de parceria e auxílio aos gestores; as auditorias permanecem no campo das recomendações.
Consciência Generalizada sobre o Planejamento Público Mudanças: cultura curto-prazista; comunicação e linguagem; preparação cidadã.	Planos Paralelos e Concorrentes Disfunções do PPA (exaustividade, linguagem hermética); marca política; e incompreensão sobre o PPA. Avanços e Desafios Programas; integração entre planejamento e orçamento; horizontes de estratégias; participação social. Captura pelo orçamento; descontinuidades; prioridades; agenda do governo; part. social; territorial.; prestação de contas.	Divulgação da racionalidade (diagnóstico ou análise situacional) dos programas; Explicitação de lacunas dos programas; Adoção do PPA rolante ou deslizante.	Política e Burocracia Respaldo técnico da burocracia, mas a decisão final é política. Formulação/Implementação <i>Top down</i> ; bom desenho do programa; capacidade de o governolevar adiante seu projeto; atrelado ao mundo real (pressões, jogo político, brigas pelo poder, emergências e urgências); orientados à estratégia.	
				Sociedade Pessoas se reconhecem no produto final; racionalidade limitada dos agentes públicos; participação social em todo o ciclo do PPA; democracia representativa x democracia direta (debate e limitações de ambas); experiências incipientes de caráter <i>pro forma</i> .

Fonte: elaborado pelo autor.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planejar realmente importa no setor público, conforme as literaturas nacional e internacional vêm abordando ao longo dos anos e os entrevistados reforçaram.

Pode-se dizer que o Brasil possui, em teoria, um Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, ainda que, na prática, os planos do sistema mostrem-se desconexos e lhes faltem emponderamento.

Dentro desse Sistema, o plano plurianual (PPA), desde a sua concepção com a Constituição de 1988, é o instrumento central de planejamento no Brasil, pois define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tem previsão e obrigatoriedade de elaboração constitucionais, incorpora a agenda estratégica do governo eleito (seja ele federal, estadual ou municipal) para os próximos quatro anos (periodicidade), é abrangente tematicamente (influenciando diversas áreas de políticas públicas), possibilita o acompanhamento e o controle social e todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o PPA.

Em que pesem os avanços, há desafios que persistem e que passam a existir ao longo da trajetória do plano plurianual, sendo o mais recente, e talvez o golpe mais duro de sua história, a possibilidade de sua extinção por meio da PEC 188/2019, sem maiores discussões dentro do próprio governo, com a sociedade e sem um instrumento substituto a ele.

Portanto, a problemática que guiou esta tese foi a seguinte: considerando-se a realização de um balanço dos 30 anos da prática do PPA no governo federal, incluindo trajetórias, desafios e perspectivas, e notadamente as atuais discussões sobre sua existência, cabe o aprimoramento desse instrumento central no Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento ou a sua substituição, ou até mesmo extinção, se faz necessária?

Já como objetivo, buscou-se destacar a importância do planejamento público, de forma geral, e do principal instrumento de planejamento público brasileiro, de forma específica, por meio do levantamento das características principais, dos avanços, dos

problemas e dos desafios dos planos plurianuais, compreendendo revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas com semiestruturada com atores-chave das diversas áreas da sociedade que possuem interface com o plano, a fim de gerar contribuições, reflexões e debates para futuros desenhos de PPAs.

Os resultados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas, que foram divididas em cinco categorias e doze subcategorias de análise de conteúdo, mostraram-se alinhados com o que as literaturas nacional e internacional apresentam e que foram trazidas no referencial teórico, reforçando a importância e a necessidade da existência do planejamento público, de forma geral, e da continuidade do PPA com as devidas melhorias (ou de outro instrumento que o substitua visando ao seu aperfeiçoamento), em particular. Para os entrevistados, os dois únicos aspectos negativos do planejamento público é a sua não realização ou a sua realização mal feita.

Assim, o reforço do papel do planejamento público na sociedade, seja pela literatura ou por todos os entrevistados, opõe-se ao desejo de o atual governo Bolsonaro de extinguir o principal instrumento existente de planejamento brasileiro sem promover debates com as diversas áreas sociais e sem propor um substituto ao plano plurianual.

O autor desta tese vê como fundamentais a existência da atividade de planejamento e a existência de um instrumento de planejamento como o PPA, pois acredita que com o emponderamento de um instrumento como o plano plurianual, desencadeia-se um círculo virtuoso, qual seja: com o PPA mais conhecido, disseminado e apropriado pela sociedade, maior a compreensão, a discussão, o acompanhamento e o controle sociais, maior o interesse político, melhores planos (formulação, implementação, avaliação), qualificação das propostas de governo e dos debates eleitorais (pautados por prioridades estratégicas, ideias executáveis e dentro dos recursos existentes) e qualificação do voto com meios mais objetivos de escolha dos candidatos.

Feitas essas considerações, as principais contribuições desta pesquisa foram as seguintes:

- 1-) Compreensão do planejamento público do Brasil como um sistema, denominado aqui de Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, e o levantamento de diversos instrumentos que fazem parte dele;
- 2-) Considerações sobre o conceito de planejamento público, trazendo elementos sugerindo uma diferenciação do termo planejamento governamental;
- 3-) Revisão da literatura sobre PPA, destacando-se diversos desafios desse instrumento ao longo dos ciclos de planejamento a fim de gerar contribuições para futuros desenhos de planos;
- 4-) Realização de uma análise aprofundada dos dois últimos PPAs, 2016-2019 e 2020-2023, dadas as lacunas de produção científica sobre esses dois mais recentes ciclos, além de terem sido utilizados trabalhos técnicos que não são abordados na literatura acadêmica, como as auditorias e os acórdãos do TCU e os pareceres e notas técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado. Nas discussões sobre o último ciclo, principalmente, foram incluídas as tentativas de esvaziamento e extinção do plano;
- 5-) Ainda no que diz respeito à atual gestão federal, foi discutido o Plano Pró-Brasil, a lista de prioridades do atual governo.
- 6-) Elaboração de um histórico do planejamento de longo prazo brasileiro pós-redemocratização, de forma a inserir o PPA nesse contexto. Foram incluídas também as discussões recentes sobre a criação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) e a sua substituição, por decreto (e o que isso implica), pela Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD);
- 7-) Revisão da literatura internacional de gestão e planejamento públicos estratégicos como forma de trazer elementos para contextualizar o PPA internacionalmente e contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento. A tentativa de contextualizar o plano plurianual junto à produção internacional ocorreu por meio dos estudos relativos a planos nacionais, em um primeiro momento, e, posteriormente, utilizando-se das teorias de gestão e planejamento estratégicos públicos;
- 8-) Promoção da opinião de atores-chave, contemplando todas as áreas (poderes executivo e legislativo, instituto de pesquisa, órgãos de controle interno e externo, academia, terceiro setor e consultoria) que possuem interface com o PPA, inclusive as

que possuem pouca ou nenhuma presença na literatura brasileira de planejamento público.

Como limitações relacionadas a esta tese, sem prejuízo de outras existentes e não contempladas aqui, podem ser relacionadas as seguintes:

- 1-) Os entrevistados emitiram opiniões pessoais e baseadas nas visões e experiências deles, não representando as instituições pelas quais trabalham, ainda que não deixem de carregar consigo a visão, os valores e o ambiente de suas organizações;
- 2-) A escolha pela identificação (e não o anonimato) dos entrevistados e dos cargos públicos ocupados por eles pode ter despertado maior cautela na expressão das opiniões deles;
- 3-) A dificuldade em dialogar com organizações da sociedade civil, tanto pelo desconhecimento como pelo predomínio do interesse sobre o orçamento em detrimento do planejamento. Assim, persistem o desconhecimento e a ausência de apropriação do instrumento pela sociedade (engajamento);
- 4-) Os estudos da literatura nacional sobre PPA costumam ir até as definições, características e análises de modelos, carecendo de pesquisas sobre as aplicações práticas, acompanhamento e avaliação do instrumento, tanto para que justifique a sua existência com elementos empíricos como para qualificar os ciclos presidenciais;
- 5-) A dificuldade de encontrar publicações e documentos de experiências internacionais, principalmente de países da América do Norte e da Europa, com planejamento público em nível nacional de médio prazo. Isso possibilitaria maiores reflexões sobre o instrumento nacional e trocas com as experiências de outros países;
- 6-) O extenso conteúdo produzido a partir das entrevistas frente à necessidade de criação de categorias e sub-categorias de análise. Ainda que se acredita os principais pontos foram contemplados, passagens interessantes podem ter não sido contempladas;
- 7-) Por ausência de instrumentos, ainda persiste a impossibilidade de a sociedade monitorar e avaliar o cumprimento dos compromissos assumidos pela gestão eleita e inseridos no PPA.

Por fim, além do conteúdo abordados nos tópicos das limitações, como sugestão de agenda de pesquisa para os próximos estudos, parecem interessantes as seguintes abordagens:

- 1-) Características dos instrumentos de planejamento público, no Brasil e no mundo, mais bem sucedidos;
- 2-) Experiências com planejamento público nacional de médio prazo de outros países fora da América Latina. O chamado *medium-term expenditure framework* (MTEF), por orientação de adoção pela OCDE, está fazendo o papel de planejamento de médio prazo?;
- 3-) Estudos setoriais sobre o PPA. De que forma objetivos e metas em saúde, educação, ambiente, transporte, entre outras áreas, são considerados e levados adiante pelo PPA?
- 4-) Possibilidades de usos das novas tecnologias no ciclo do planejamento;
- 5-) Elaboração de diretrizes, objetivos e metas considerando modelos de desenvolvimento includente e sustentável.

6 – REFERÊNCIAS

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; LEONE, R. P.; DAY, G. S. Marketing research. 11^o ed. Wiley, 2013.

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

ALMEIDA, P. R. A Experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (orgs.) Planejamento e orçamento governamental. Brasília: Enap, 2006.

AMORIM, I. T. A Institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiros nos períodos 2000-2003 e 2004-2007. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

AMORIM, I. T.; COELHO, F. S.; LEITE, L. Q. O plano plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Orgs.). Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

AMORIM, I. T. Planejamento público na América Latina: contextualização, retomada, avanços e desafios. In: GARCÍA, E. (Coord.); PEREIRA, W. P. e MURIEL, B. (Orgs.). Desenvolvimento e cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada. São Paulo: Edusp, 2020b, p. 711-731. Disponível em: <<http://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/20/16/75-3>>. Acesso em: 10/02/2021.

ANDREWS, R.; BEYNON, M. J.; GENC, E. Strategy implementation style and public service effectiveness, efficiency, and equity. Administrative Sciences, 2017.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; LAW, J.; WALKER, R. M. Organizational strategy, external regulation and public service performance. Public Administration, 2008.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; LAW, J.; WALKER, R. M. Strategy formulation, strategy content and performance, *Public Management Review*, 2009.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; LAW, J.; WALKER, R. M. Strategy implementation and public service performance. *Administration & Society*, 2011.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; LAW, J.; WALKER, R. M. Strategy, structure and process in the public sector: a test of the Miles and Snow model. *Public Administration*, 2009.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J.; WALKER, R. M. Vertical strategic alignment and public service performance. *Public Administration*, 2012.

ANDREWS, R.; BOYNE, G.; WALKER, R. Strategy content and organizational performance: an empirical analysis. *Public Administration Review*, 2006.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; WALKER, R. M. Overspending in public organizations: does strategic management matter? *International Public Management Journal*, 2012.

ARRUDA, C. Território e planejamento contemporâneo: análise sobre a abordagem territorial dos PPAs. *GOT, Porto*, n. 12, p. 23-47, Dez. 2017.

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014.

BACKOFF, R. W.; WECHSLER, B.; CREW, R. The challenge of strategic management in local government. *Public Administration Quarterly*, vol. 17, n. 2, 1993.

BAILEY, J. First steps in qualitative data analysis: transcribing. *Family Practice*, vol. 25, 2, abr. 2008.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BECKER, H. S. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1993.

BEHN, R. D. Management by groping along. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, n. 4, 1988.

BERCOVICI, G. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In.: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; SANTOS, E. A. V. PPA 2012-2015 - Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

BERNARD, H. R. Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches. 4. ed. Altamira, 2006.

BERRY, F. S. Innovation in public management: the adoption of strategic planning. *Public Administration Review*, vol. 54, no. 4, 1994.

BERRY, F. S.; WECHSLER, B. State agencies' experience with strategic planning: findings from a national survey. *Public Administration Review*, vol. 55, n. 2, 1995.

BIRD. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. 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. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. Brazil planning for performance in the Federal Government: review of the plurianual planning. Report n. 22870-BR, v. II: Annexes, Washington: World Bank, 2002b.

BLAIR, R. Public participation and community development: the role of strategic planning. *Public Administration Quarterly*, 2004.

BLOOM, C. Strategic planning in the public sector. *Journal of Planning Literature*, 1986.

BOVAIRD, T. Emergent Strategic management and planning mechanisms in complex adaptive systems. *Public Management Review*, 2008.

BOYNE, G. A. Planning, performance and public services. *Public Administration*, 2001.

_____.; GOULD-WILLIAMS, J. Planning and performance in public organizations - an empirical analysis, Public Management Review, 2003.

_____.; GOULD-WILLIAMS, J. S.; LAW, J.; WALKER, R. M. Problems of rational planning in public organizations: an empirical assessment of the conventional wisdom. Administration & Society, 2004.

_____.; WALKER, R. M. Strategic management and public service performance: the way ahead. Public Administration Review, 2010.

BRASIL. Acórdão nº 1233, de 25 de maio de 2012a (1233/2012 – TCU – Plenário). Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1233%252F2012%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=fe8ea550-3e4c-11eb-9976-7f3fdbc70861>>. Acesso em: 28 Jul. 2020.

_____. Acórdão nº 2127, de 27 de setembro de 2017a (2127/2017 – TCU – Plenário). Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2127%252F2017%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=78d97db0-3e4f-11eb-a3be-090484621812>>. Acesso em: 28 Jul. 2020.

_____. Acórdão nº 2515/2019 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). 2019a. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2515%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=4f13c210-f440-11e9-b3a0-fdd44e132ab1>>. Acesso em: 2 de Abr. 2020.

_____. Acórdão nº 3580, de 9 de dezembro de 2014 (3580/2014 – TCU - Plenário). Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3580%252F2014%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=78d97db0-3e4f-11eb-a3be-090484621812>>. Acesso em: 28 Jul. 2020.

_____. Acórdão nº 782/2016 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Levantamento (RL). 2016a. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ppa%25202016-2019/ANOACORDAO%253A%25222016%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/28/%2520>>. Acesso em: 25 Abr 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 de Jan. 2020.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 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 Mai. 2020.

_____. Decreto nº 8.759, de 10 de Maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8759.htm>. Acesso em: 19 de Mai 2020.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017b. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 15 de Ago. 2020.

_____. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9834.htm>. Acesso em: 5 de Jul. 2020.

_____. Decreto nº 9.901, de 8 de Julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2019c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9901.htm>. Acesso em: 5 de Jun. 2020.

_____. Decreto nº 10.321, de 15 de Abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm>. Acesso em: 20 de Abr. 2020.

_____. Decreto nº 10.382, de 28 de Maio de 2020. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov). 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov>>. Acesso em: 20 de Jun. 2020.

_____. Decreto nº 10.531, de 26 de Outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm>. Acesso em: 28 de Out. 2020.

_____. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes). Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Planejamento. 2020d. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>>. Acesso em: 6 de Mai. 2020.

_____. Governo federal apresenta estratégia de desenvolvimento para o país até 2031, 2020e. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/governo-federal-apresenta-estrategia-de-desenvolvimento-para-o-pais-ate-2031#:~:text=A%20vis%C3%A3o%20de%20futuro%20apresentada,a%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20economia%20brasileira.>>. Acesso em: 28 de Out. 2020.

_____. Informativo PLPPA 2020-2023, 2019d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/Informativo_conjunto.pdf>. Acesso em: 25 de Jul. 2020.

_____. Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal. Laudo de Perícia Criminal Federal. Laudo nº 1242/2020 - INC/DITEC/PF. 2020f. 75 p. Disponível em: <https://exame.com/wp-content/uploads/2020/05/laudo_digitalizado.pdf>. Acesso em: 19 Dez 2020.

_____. Instrução Normativa nº 24, de 18 de Março de 2020. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. 2020g. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>>. Acesso em: 2 de Abr. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 de Jul. 2020.

_____. Lei nº 8.173, de 30 de Janeiro de 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 Jan. 2020.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de Maio de 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 Jan. 2020.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 - Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 22 de Set. 2020.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de Julho de 2000b. 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 Jan. 2020.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de Fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm>. Acesso em: 11 de Set. 2020.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de Setembro de 2009. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 22 de Set. 2020.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004a. 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 Jan. 2020.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de Abril de 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 Jan. 2020.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012b. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012-2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> Acesso em: 17 de Jan. 2020.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de Janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016-2019. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm> Acesso em: 17 de Jan. 2020.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de Dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 20 de Jul. 2020.

_____. Mensagem nº 16, de 13 de Janeiro de 2016. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 6, de 2015-CN, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016-2019”. 2016d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-16.htm>. Acesso em: 10 Jun 2020.

_____. Mensagem nº 743, de 27 de Dezembro de 2019. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”. 2019f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-743.htm>. Acesso em: 5 Abr 2020.

_____. Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos. Brasília: Secap/Ministério da Economia, 2019g, 47 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>>. Acesso em: 10 Mai 2020.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 3/2019. Subsídios à apreciação do projeto de lei do plano plurianual para o período de 2020 a 2023. 2019h. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/Nota_Tecnica%20Conjunta_PLPPA%202020-2023.pdf>. Acesso em: 25 Jul. 2020.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 10/2015. Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período 2016-2019 (PL nº 06/2015–CN). 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019/NT_C_10_2015PPA.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2020.

_____. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022 – Apresentação. Cadernos NAE, n. 1. Brasília: NAE/PR, 2004b. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 02 Out. 2020.

_____. Parecer CN nº 57, de 10 de Dezembro de 2019. Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/parr_cmo/Parecer.pdf>. Acesso em: 10 de Jul. 2020.

_____. Parecer da Comissão nº 06, de 2015-CN. Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 06/2015 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 - PPA 2016-2019. 2015b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/parr_cmo/01_Parecer.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2020.

_____. Planejamento de longo prazo entra na agenda de transição. Ministério da Economia, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/planejamento-de-longo-prazo-entra-na-agenda-de-transicao>>. Acesso em: 21 Jul. 2020.

_____. Portaria nº 60, de 22 de Maio de 2019. MTPPA - Manual Técnico do PPA 2020-2023. 2019j. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/06/ministerio-da-economia-disponibiliza-manual-tecnico-do-plano-plurianual-2020-2023>>. Acesso em: 1º Mar. 2020.

_____. Portaria nº 347, de 14 de Novembro de 2016. Define critérios e procedimentos para o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano Plurianual - PPA 2016-2019. 2016e. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/731>>. Acesso em: 5 Jan. 2020.

_____. Portaria-Segecex nº 27, de 09 de Dezembro de 2016. Manual de Acompanhamento. 2016f. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/acompanhamento.htm>>. Acesso em: 12 Fev 2020.

_____. Pró-Brasil: Casa Civil apresenta projeto de reestruturação do Brasil pós-pandemia. Portal gov.br, 2020h. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/pro-brasil-casa-civil-apresenta-projeto-de-reestruturacao-do-brasil-pos-pandemia>>. Acesso em 20 Abr. 2020.

_____. Programa Pró-Brasil. 2020i. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/04/Programa-Pro-Brasil-22-abr-Versao-Imprensa.pdf>>. Acesso em: 30 de Ago. 2020.

_____. Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN. Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023. Relatório (Parecer) Preliminar. 2019k. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/rel/pre/Rel_Preliminar_cemendas.pdf>. Acesso em: 20 de Set. 2020.

_____. Projeto de Lei nº 9.163/2017c, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>>. Acesso em: 11 de Mai. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 74, de 2015. Altera a Constituição Federal para incluir o Planejamento Estratégico de Longo Prazo como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União. 2015c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3691626&ts=1593921827126&disposition=inline>>. Acesso em: 23 de Jul. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. 2019l. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inline>>. Acesso em: 24 de Jul. 2020.

_____. Relatório de Avaliação sobre Eficiência Alocativa dos Investimentos em Infraestrutura relativo ao exercício de 2018. Controladoria-Geral da União (CGU). 2019m. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-avaliacao-planejamento.pdf>>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm>. Acesso em: 10 de Jan. 2020.

_____. Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>. Acesso em: 2 de Abr 2020.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Cenário Diadorim: esboço de um cenário desejável para o Brasil. Parcerias Estratégicas, v. 4, n. 6, mar. 1999. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/75/67>. Acesso em: 02 Out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Processo TC 037.320/2018-1 (Relatório de Acompanhamento). 2018b. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em substituição ao Ministro Vital do Rêgo. Confidencialidade: Restrito. Disponível via Ouvidoria do TCU.

BRENDEHAUG, E. How local participation in national planning creates new development opportunities. *Systemic Practice and Action Research*, 2013.

BRUTON, G. D.; HILDRETH, W. B. Strategic public planning: external orientations and strategic planning team members. *The American Review of Public Administration*, 1993.

BRYSON, J. M. A perspective on planning and crises in the public sector. *Strategic Management Journal*, 1981.

_____. A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, vol. 21, 1988.

_____. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement, 5ª Ed. Wiley, 2018.

_____. The future of public and nonprofit strategic planning in the United States. *Public Administration Review*, 2010.

_____.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 2007.

_____.; BERRY, F. S.; YANG, K. The state of public strategic management research: a selective literature review and set of future directions. *The American Review of Public Administration*, 2010.

_____.; EDWARDS, L. H.; VAN SLYKE, D. M. Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 2018.

_____.; ROERING, W. D. Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, 1987.

_____.; ROERING, W. D. Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review*, vol. 48, n. 6, 1988.

BUNNING, C. R. Effective strategic planning in the public sector: some learnings. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 5 n. 4, 1992.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, n. 25, Jul./Dez. 2002.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (orgs.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: Enap, 2014a.

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

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019. Texto para Discussão n. 2020. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

_____. 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.

_____. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988. RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 9, n. 1, p. 25-38, 2019.

_____; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In.: CARDOSO JÚNIOR, J. C. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, v. 4, p. 337-427, 2011.

_____; MATOS, F. 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. J. C. (org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v. 4, 2011.

_____; ROCHA, A.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015. In.: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; SANTOS, E. A. V. PPA 2012-2015 - Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

CAVALCANTE, P. L. C. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. Revista Gestão & Planejamento, v. 13, n. 2, p. 232-246, 2012.

CAVALCANTE, P. 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.

CEPIKU, D.; GIORDANO, F.; SAVIGNON, A. B. Does strategy rhyme with austerity? *Public Management Review*, 2018.

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

CHEON, O.; AN, S.-H. Blowing in the wind: a study for Granger causality between managerial strategy and organizational performance. *Public Management Review*, 2017.

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. T. The “new” national development planning and global development goals: processes and partnerships. *World Development*, 2019.

COHEN, M. P. Practitioner's perspective - Have we missed the boat on planning? *Public Administration Review*, 2020.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In.: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, p. 219-261, vol. 2, 2006.

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. *RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, n. 2, p. 120-131, 2014.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. *Texto para Discussão nº 2549*. Brasília: Ipea, 2020.

COUTO, L. F. Aspectos da nova lei de finanças públicas. *RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 8, n. 1, p. 105-110, 2018.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. *RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

DAVIDSON, C. Transcription: Imperatives for Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 2009, p. 35-52.

DENHARDT, R. B. Strategic Planning in State and Local Government. *State & Local Government Review*, vol. 17, n. 1, 1985.

DESLATTE, A.; SWANN W. L. Context matters: A Bayesian analysis of how organizational environments shape the strategic management of sustainable development. *Public Administration*, 2017.

_____.; SWANN, W. L.; FEIOCK, R. C. Three Sides of the Same Coin? A Bayesian analysis of strategic management, comprehensive planning, and inclusionary values in land use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017.

DESMIDT, S.; MEYFROODT, K. Debate: Unravelling strategic planning effectiveness - what about strategic consensus? *Public Money & Management*, 2018.

_____.; MEYFROODT, K. What motivates politicians to use strategic plans as a decision-making tool? Insights from the theory of planned behaviour. *Public Management Review*, 2020.

_____.; MEYFROODT, K.; GEORGE, B. Shared strategic cognition in Flemish city councils: the relevance of political and demographic group characteristics. *Public Management Review*, 2019.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília: Assecor, v. 4, nº 1, 2014.

_____. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual. In.: CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

DONALD, C.; LYONS, T.; TRIBBEY, R. A Partnership for strategic planning and management in a public organization. *Public Performance & Management Review*, 2001.

DRUMAUX, A.; GOETHALS, C. Strategic management: a tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n. 7, 2007.

EADIE, D. C. Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector. *Public Administration Review*, vol. 43, n. 5, 1983.

_____; STEINBACHER, R. Strategic agenda management: a marriage of organizational development and strategic planning. *Public Administration Review*, vol. 45, n. 3, 1985.

ELBANNA, S. Processes and impacts of strategic management: evidence from the public sector in the United Arab Emirates. *International Journal of Public Administration*, 2013.

_____; ANDREWS, R.; POLLANEN, R. Strategic Planning and implementation success in public service organizations: evidence from Canada. *Public Management Review*, 2016.

_____; FADOL, Y. An analysis of the comprehensive implementation of strategic plans in emerging economies: The United Arab Emirates as a case study. *European Management Review*, 2016.

ELY, T. L.; JACOB, B. Beating the clock: strategic management under the threat of direct democracy. *Public Administration Review*, 2013.

FARIA, R. O. Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 1, n. 1. Brasília: Assecor, 2011.

FAVERO, N.; MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J. Goals, trust, participation, and feedback: linking internal management with performance outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, 2016.

FAVOREU, C.; CARASSUS, D.; MAUREL, C. Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach? *International Review of Administrative Sciences*, 2016.

FERNANDES, A. Bolsonaro chama ideologia de gênero de 'nefasta' e critica agenda da ONU. *Correio Brasiliense*, 2020. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2020/01/01/interna_politica,817685/bolsonaro-chama-ideologia-de-genero-de-nefasta-e-critica-agenda-da-o.shtml>. Acesso em: 10 de Jan 2020.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I.; LINDNER, J. Sem representante da Economia, governo lança programa Pró-Brasil para retomada. *Estadão*, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/04/22/sem-representante-da-economia-governo-lanca-programa-pro-brasil-para-retomada.htm>>. Acesso em: 22 de Mai 2020.

FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. tradução: Roberto Cataldo Costa. Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FLORES, J. G. *Análisis de Datos Cualitativos – Aplicaciones a La Investigación Educativa*. PPU: Barcelona, 1994.

FORTIS, M. F. A.; GASPARINI, C. E. *Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Brasília: Enap, 2017. 338 p.

FOURIE, W. Aligning South Africa's National Development Plan with the 2030 Agenda's Sustainable Development Goals: Guidelines from the Policy Coherence for Development movement. Sustainable Development, 2018.

FRANKLIN, A. L. Serving the public interest?: Federal experiences with participation in strategic planning. The American Review of Public Administration, 2001.

GABRIS, G. T. Strategic planning in municipal government: a tool for expanding cooperative decision making between elected and appointed officials. Public Productivity & Management Review, vol. 16, n. 1, 1992.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, Out./Dez. 2002.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Textos para Discussão nº 726. Brasília: Ipea, 2000.

GARCIA, R. C. Sistema federal de planejamento e orçamento: o ideal e a realidade. RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 1, n. 1, p. 85-90, 2011.

GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In.: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; CUNHA, A. S. (orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. Texto para Discussão nº 2061. Brasília: Ipea, 2015.

GARTENKRAUT, M. 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.

GENÇ, E.; ŞENGÜL, R. A review on the relationship between strategic management and performance: the role of internal and external contexts. Strategic Public Management Journal, 2015.

GEORGE, B. Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities, *Public Money & Management*, 2017.

GEORGE, B. Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps). *Public Administration Review*, 2020.

GEORGE, B.; DESMIDT, S. Strategic-decision quality in public organizations: an information processing perspective. *Administration & Society*, 2018.

GEORGE, B.; DESMIDT, S.; COOLS, E.; PRINZIE, A. Cognitive styles, user acceptance and commitment to strategic plans in public organizations: an empirical analysis. *Public Management Review*, 2018.

GEORGE, B.; DESMIDT, S.; DE MOYER, J. Strategic decision quality in Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 2016.

GEORGE, B.; DESMIDT, S.; NIELSEN, P. A.; BÆKGAARD, M. Rational planning and politicians' preferences for spending and reform: Replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review*, 2017.

GEORGE, B.; WALKER, R. M.; MONSTER, J. Does strategic planning improve organizational performance? A meta- analysis. *Public Administration Review*, 2019.

GIACOMONI, J. 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. p. 79-91, Jan./Fev. 2004.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Revisão técnica: Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIMENE, M. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 23 de Abr. 2020.

GOLDSMITH, A. A. Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration. International Review of Administrative Sciences, 1997.

GONÇALVES, A. O.; ANTUNES, M. C.; ISIDRO FILHO, A.; OLIVEIRA, A. B. S. Maturidade do alinhamento estratégico entre o Plano Plurianual do Governo Federal e os Órgãos de Controle no Brasil. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 2, p. 31-45, 2013.

GREGGIANIN, E. Reforma orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (orçamento plurianual). Cadernos Aslegis, v.8, n.25, p. 11-28, jan./abr. 2005.

GUIMARÃES FILHO, R. 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: 12 de Abr. 2020.

HAGUETTE, T. M. F. Metodologias qualitativas na Sociologia. Petrópolis: Vozes, 1992.

HALACHMI, A. Strategic planning and management? Not necessarily. Public Productivity Review, vol. 10, no. 2, 1986.

HANSEN, J. R. Application of strategic management tools after an NPM-inspired reform: strategy as practice in Danish schools. Administration & Society, 2011.

HANSEN, J. R.; FERLIE, E. Applying Strategic management theories in public sector organizations: developing a typology. Public Management Review, 2016.

HEILMANN, S.; MELTON, O. The reinvention of development planning in China, 1993–2012. *Modern China*, 2013.

HENDRICK, R. Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: a comparative study of Departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2003.

_____. What is wrong with advice on strategic planning? *Public Administration Review*, 2010.

HENRICHS, J. A.; BLANSKI, M. B. S.; OLIVEIRA, A. G. A Evolução do Controle e Avaliação do Plano Plurianual no Governo do Estado do Paraná no Período de 2007 a 2012: Determinações e Recomendações do Controle Externo. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 6, n. 2, p. 153-187, 2016.

HODGKINSON, I. R. Are generic strategies ‘fit for purpose’ in a public service context? *Public Policy and Administration*, 2013.

HODGKINSON, I.; HUGHES, P. Strategy content and public service provider performance in the UK: an alternative approach. *Public Administration*, 2014.

HÖGLUND, L.; CAICEDO, M. H.; MÅRTENSSON, M.; SVÄRDSTEN, F. Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making. *International Public Management Journal*, 2018.

HUTCHINSON, J. The meaning of “strategy” for area regeneration: a review. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, n. 3, 2001.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, v. 3. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que pensam os servidores sobre o planejamento? Percepção sobre o Processo de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA). Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

JENNINGS JR., E. T.; Strategic planning and balanced scorecards: charting the course to policy destinations. *Public Administration Review*, 2010.

JIMENEZ, B. S. Strategic planning and the fiscal performance of city governments during the Great Recession. *The American Review of Public Administration*, 2013.

JOHNSEN, Å. Does formal strategic planning matter? An analysis of strategic management and perceived usefulness in Norwegian municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 2019.

JOHNSEN, Å. Impacts of strategic planning and management in municipal government: An analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 2018.

JOHNSEN, Å. Strategic management thinking and practice in the public sector: a strategic planning for all seasons? *Financial Accountability & Management*, 2015.

JOHNSEN, Å. Strategic planning and management in local government in Norway: status after three decades. *Scandinavian Political Studies*, 2016.

JØRGENSEN, J.; MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. *Canadian Public Administration*, 1987.

JUNG, C. S.; LEE, G. Goals, Strategic planning, and performance in government agencies. *Public Management Review*. 2013.

KAUFMAN, J. L.; JACOBS, H. M. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 1987.

KELMAN, S.; MYERS, J. Successfully achieving ambitious goals in government: an empirical analysis. *The American Review of Public Administration*, 2011.

KEMP, E.; FUNK, R.; EADIE, D. Change in chewable bites: applying strategic management at EEOC. *Public Administration Review*, vol. 53, n. 2, 1993.

KISSLER, G.; FORE, K.; JACOBSON, W.; KITTREDGE, W.; STEWART, S. State strategic planning: suggestions from the Oregon experience. *Public Administration Review*, 1998.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

LANE, J.-E.; WALLIS, J. Strategic management and public leadership. *Public Management Review*, 2009.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Revisão técnica e adaptação: Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEE, D.; MCGUIRE, M.; KIM, J. H. Collaboration, strategic plans, and government performance: the case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*, 2018.

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *urbe*, *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 12, e20190147, 2020.

LONGO, F.; ROTOLO, A. Promoting programme gap awareness as a method of effective public strategic management. *Public Management Review*, 2016.

MAIA, A. B.; MELO, P. C. Z. Aspectos institucionais de governança do sistema de planejamento do poder executivo federal à luz do controle externo. In.: CARDOSO

JÚNIOR., J. C.; SANTOS, E. A. V. PPA 2012-2015 - Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

MANZINI, E. L. A entrevista na pesquisa social. São Paulo: Didática, 1990/1991. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf>. Acesso em: 14 Mar. 2020.

MANZINI, E. J. Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, 2004, Bauru. A Pesquisa qualitativa em debate. Anais... Bauru: USC, 2004. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf>. Acesso em: 14 Out. 2020.

MANZINI, E. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. Revista Percurso - NEMO Maringá, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/114753/ISSN21773300-2012-04-02-149-171.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 Abr. 2020.

MANZONI NETO, A. 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.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. Management and evaluation within the plano plurianual: institutionalization without impact? Washington: World Bank, 2006.

MATTAR, F. N. Pesquisa de marketing. São Paulo: Atlas, 1996.

MAYS, N.; POPE, C. Qualitative Research: rigour and qualitative research. *BMJ*, 1995. Disponível em: <<https://www.bmj.com/content/311/6997/109>>. Acesso em: 20 de Dez. 2019.

MAZOUZ, B.; ROUSSEAU, A. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management. *International Review of Administrative Sciences*. 2016.

MAZZARA, L.; SANGIORGI, D.; SIBONI, B. Public strategic plans in Italian local governments. *Public Management Review*, 2010.

MCHUGH, M. Trouble in paradise: disintegrated strategic change within a government agency. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, n. 6, 1997.

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J.; BOYNE, G. A.; WALKER, R. M. Strategic management and the performance of public organizations: testing venerable ideas against recent theories, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, 2007.

MEIER K. J.; O'TOOLE, L. J.; BOYNE, G. A.; WALKER, R. M.; ANDREWS, R. Alignment and results: testing the interaction effects of strategy, structure, and environment from Miles and Snow. *Administration & Society*, 2010.

MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SOUZA E SILVA, M. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. *RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 2, n. 1, p. 5-23, 2012.

MERRIAM, S. B. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. São Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MEYFROODT, K.; DESMIDT, S. Can rational planning stimulate cooperative behaviour? How perceived self-efficacy mediates the relationship between strategic plan use, performance information use and strategic voice by local councillors. *Public Management Review*, 2020.

MEYFROODT, K.; DESMIDT, S.; GOEMINNE, S. Do politicians see eye to eye? The relationship between political group characteristics, perceived strategic plan quality, and strategic consensus in local governing majorities. *Public Administration Review*, 2019.

MIESING, P.; ANDERSEN, D. F. The size and scope of strategic planning in state agencies: The New York experience. *The American Review of Public Administration*, 1991.

MITCHELL, D. Strategic Implementation: An Illustration of theory/practice disconnect in public administration. *Public Administration Quarterly*, 2018a.

_____. To monitor or intervene? City managers and the implementation of strategic initiatives. *Public Administration*, 2018b.

_____.; LARSON, S. E.; COLANTONIO, C.; NGUYEN, C. Planning for change: incorporating contextual implementation design into strategic planning. *State and Local Government Review*, 2018.

MONTANARI, J. R.; BRACKER, J. S. The strategic management process at the public planning unit level. *Strategic Management Journal*, 1986.

MUNRO, L. T. The resurgence of national development planning: how did we get back here? *International Development Planning Review*, 2020.

NAIDOO, V; MARÉ, A. Implementing the National Development Plan? Lessons from Coordinating Grand Economic Policies in South Africa, *Politikon*, 2015.

NASCHOLD, F.; DALEY, G. The strategic management challenge: modernizing local government. Part two. *International Public Management Journal*, vol. 2, 1999.

NASCIMENTO, I. C. R.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B.; SILVA, R. B. P. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: Descrição e Análise do Processo de Elaboração do PPA do Município de Osasco (2018-2021). *Teoria e Prática em Administração*, v. 10, n. 1, p. 12-24, 2020.

NAVARRO, C. A. A. L.; SANTOS, E. A. V.; FRANKE, F. D. A estrutura do PPA 2012-2015. RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 2, n. 1, 2012.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: Minayo, M. C. S. Pesquisa Social - Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis: Vozes, 2012.

NETO, R.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 8, n. 1, p. 57-80, 2018.

NEWIG, J.; KOONTZ, T. M. Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. Journal of European Public Policy, 2014.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. Organizational publicness and its implications for strategic management. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol. 3, n. 2, 1993.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership. Journal of Management, vol. 19, 1993.

OLENSCKI, A. R. B.; COELHO, F. S.; PIRES, V. A.; TERENCE, A. C. F.; PERES, U. D. Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal no Brasil: Uma Abordagem Analítico-metodológica de PPAs e de Variáveis Político-Administrativas. RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, vol. 3, n. 1. Brasília: Assecor, 2013.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P. Planejamento governamental e acesso à informação no Brasil: lacunas, complementaridade e mudança institucional. Revista Administração em Diálogo, v. 18, n. 1, p. 112-132, 2016.

_____. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.

OLIVER, D. G.; SEROVICH, J. M.; MASON, T. L. Constraints and Opportunities with Interview Transcription: Towards Reflection in Qualitative Research. *Social Forces*, 2005, dez., 84(2):1273-1289.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Public Governance & Territorial Development Directorate, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2021.

PAGLIARUSSI, M. S.; NOSSA, V.; LOPES, V. A. A influência do Plano Plurianual nos indicadores de execução: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. *Revista de Gestão*, v. 12, n. 3, p. 29-45, 2005.

PAPI, L. P.; KOHLRAUSCH, L.; SANCHEZ, P. B.; DEMARCO, D. J. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil. In.: CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PASHA, O. Q.; POISTER, T. H.; EDWARDS, L. H. Mutual relationship of strategic stances and formulation methods, and their impacts on performance in public local transit agencies. *Administration & Society*. 2018.

PATTON, M. Q. Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis. *HSR: Health Services Research*, 1999. Disponível em: <

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1089059/> >. Acesso em: 20 de Dez. 2019.

PATTON, M. Q. Qualitative evaluation and research methods. 2. ed. Beverly Hills: Sage, 1990.

PATTON, M. Q. Qualitative evaluation methods. Beverly Hills: Sage, 1980.

PATTON, M. Q. Qualitative research and evaluation methods. 3. ed. Londres: Sage, 2002.

PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas? RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 3, n. 1, p. 44-64, 2013.

PAULO, L. F. A. Extinção do Plano Plurianual é Retrocesso. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>>. Acesso em: 20 de Jan. 2020.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 61, n. 2, Abr./Jun. 2010.

PEDERCINI, M.; KLEEMANN, H. M.; DLAMINI, N.; DLAMINI, V.; KOPAINSKY, B. Integrated simulation for national development planning. Kybernetes, 2019.

PERROTT, B. E. Managing strategic issues in the public service. Long Range Planning, vol. 29, 1996.

PESQUISA ENAP. A experiência gerencial no Brasil em Ação. Revista do Serviço Público, v. 52, n. 1, p. 56-77, 2001.

PINHEIRO, J. de Q.; FARIAS, T. M.; ABE-LIMA, J. Y. Painel de Especialistas e Estratégia Multimétodos: Reflexões, Exemplos, Perspectivas. Psico, 44(2), 2013.

PINA, V.; TORRES, L.; YETANO, A. The implementation of strategic management in local governments. An international Delphi study. Public Administration Quarterly, 2011.

PINTO, E. G. Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA? Conjur, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contas-vista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa>>. Acesso em: 20 de Fev. 2020.

PIRES, R. R. C.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (orgs.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: Enap, 2014.

PISCITELLI, R. B. Os orçamentos na nova Constituição. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 26, n. 104, out./dez. 1989.

PLANT, T. Holistic strategic planning in the public sector. Performance Improvement, 2009.

POISTER, T. H. Strategic planning and management in state departments of transportation. International Journal of Public Administration, 2005.

_____. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. Public Administration Review, 2010.

_____.; EDWARDS, L. H.; PASHA, O. Q.; EDWARDS, J. Strategy formulation and performance. Public Performance & Management Review, 2013.

_____.; PITTS, D. W.; EDWARDS, L. H.; Strategic management research in the public sector: a review, synthesis, and future directions. The American Review of Public Administration, 2010.

_____.; STREIB, G. Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. Public Administration Review, 2005.

_____.; STREIB, G. Strategic management in the public sector: concepts, models, and processes. Public Productivity & Management Review, 1999.

_____.; VAN SLYKE, D. Strategic management innovations in state transportation departments. *Public Performance & Management Review*, 2002.

POLLANEN, R.; ABDEL-MAKSOU, A.; ELBANNA, S.; MAHAMA, H. Relationships between strategic performance measures, strategic decision-making, and organizational performance: empirical evidence from Canadian public organizations. *Public Management Review*, 2017.

PONDÉ, Milena Pereira; MENDONÇA, Milena Siqueira Santos; CAROSO, Carlos. Proposta metodológica para análise de dados qualitativos em dois níveis. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, jan.-mar. 2009, p. 129-143. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v16n1/08.pdf>>. Acesso em: 14 Abr. 2020.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. 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.

REVISTA PEC DO PLANO DE METAS. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/revista-pec-plano-de-metas.pdf>>. Acesso em: 10 Mai 2020.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In.: CARDOSO JÚNIOR, J. C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, p. 177-216, 2011.

RING, P. S.; PERRY, J. L. Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints. *The Academy of Management Review*, vol. 10, n. 2, 1985.

SANCHES, O. M. Alguns imperativos da reforma orçamentária. In.: *Boletim de Desenvolvimento Fiscal* n. 05. Brasília: Ipea, 2007.

SANCHES, O. 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.

_____. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. Revista de Administração Pública, v. 29, n. 3, p. 122-156, 1995.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In.: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, p. 307-336, 2011.

SANTOS, G. K. D.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: Disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In.: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; SANTOS, E. A. V. (orgs.). PPA 2012-2015 - Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015b.

SARETTA, C. B.; CARVALHO, F. G.; CARVALHO, B. E. F. C.; MARTINS, W. J. Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil. Texto para Discussão n. 2129. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SCAFF, F. F. A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental. Conjur, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental>>. Acesso em: 20 de Fev. 2020.

SERRA, J. Orçamento no Brasil: as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, V. C.; AMORIM, I. 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, H. F. R. Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade de organizações virtuais no setor público: a percepção dos gerentes-executivos do PPA. Revista do Serviço Público, v. 58, n. 3, p. 323-350, 2007.

SKOK, J. E. Toward a definition of strategic management for the public sector. The American Review of Public Administration, 1989.

STAKE, R. E. Qualitative research: studying how things work. New York: The Guilford Press, 2010.

STEVENS, J. M. Strategic public management and productivity improvement: symposium introduction. Public Productivity Review, vol. 8, n. 4, 1984.

STONE, M. M. Toward a more and less heroic view of strategic management. Public Administration Review, 2010.

STREIB, G.; POISTER T. H. Strategic Planning in U.S. cities: patterns of use, perceptions of effectiveness, and an assessment of strategic capacity. The American Review of Public Administration, 1990.

TAMA, J. Does strategic planning matter? The outcomes of U.S. National Security reviews. Political Science Quarterly, 2015.

TAMA, J. How an agency's responsibilities and political context shape government strategic planning: evidence from US Federal agency quadrennial reviews. *Public Management Review*, 2018.

TAMA, J. The politics of strategy: Why government agencies conduct major strategic reviews. *Journal of Public Policy*, 2017.

TAVARES, J. C. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsa e na macrometrópole paulista. *Cadernos Metr6pole*, S6o Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, Dez. 2016.

TORRACO, R. J. Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, v. 4, n. 3, p. 356–367, 2005.

TORRES, L., PINA, V.; YETANO, A. Performance measurement in spanish local governments. A cross- case comparison study. *Public Administration*, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introduç6o 6o pesquisa em ci6ncias sociais: a pesquisa qualitativa em educaç6o. S6o Paulo: Atlas, 1987.

UGBORO, I. O.; OBENG, K.; SPANN, O. Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: evidence from public transit organizations. *Administration & Society*, 2011.

VAARA, E.; SORSA, V.; P6LLI, P. On the force potential of strategy texts: a critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization*, 2010.

VIANA, D. Proponente da Teoria Moderna da Moeda vem ao Brasil para debate. *Valor Econ6mico*, 2019. Dispon6vel em: <<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/11/22/proponente-da-teoria-moderna-da-moeda-vem-ao-brasil-para-debate.ghtml>>. Acesso em: 20 de Fev. 2020.

VINING, A. R. Public agency external analysis using a modified "five forces" framework. *International Public Management Journal*, 2011.

VINZANT, D. H.; VINZANT, J. C. Strategy and organizational capacity: finding a fit. *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, n. 2, 1996.

VINZANT, J. C.; VINZANT, D. H. Strategic management and total quality management: challenges and choices. *Public Administration Quarterly*, vol. 20, n. 2, 1996.

WALKER, R. M. Strategic Management and performance in public organizations: findings from the Miles and Snow framework. *Public Administration Review*, 2013.

_____.; ANDREWS, R. Local government management and performance: a review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, 2015.

_____.; ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J. Wakeup call: strategic management, network alarms, and performance. *Public Administration Review*, 2010.

_____.; BREWER, G. A. Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance? *Administration & Society*, 2009.

WANGCHUK, D; TURNER, M. Aligning top- down and bottom- up in development planning: The case of Bhutan. *Public Administration and Development*, 2019.

WECHSLER, B.; BACKOFF, R. W. Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches. *Public Administration Review*, vol. 46, n. 4, 1986.

WEISS, J. Managing performance and strategy: managerial practices in German local governments. *Public Performance & Management Review*, 2020.

WEISS, J. Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 2017.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, v. 52, n. 2, p. 546–553, 2005.

WILLIAMS, W.; LEWIS, D. Strategic management tools and public sector management. *Public Management Review*, 2008.

WISEMAN, M. The ecology of strategic management in small local governments. *Public Administration Quarterly*, vol. 17, n. 2, 1993.

WORRALL, L.; COLLINGE, C.; BILLI, T. Managing strategy in local government. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11 n. 6, 1998.

Yin, R. K. *Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim (Métodos de Pesquisa)*. Tradução: Daniel Bueno Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE – Convite à entrevista e roteiro das entrevistas semiestruturadas



Estimado(a) Senhor(a)

Meu nome é Ivan Trizi Amorim, sou doutorando e mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades dessa mesma instituição de educação superior (Each-USP). **Venho estudando o plano plurianual (PPA) ao longo da minha trajetória acadêmica, e, agora, no desenvolvimento da tese de doutorado, intento um balanço sobre os 30 anos de prática do PPA (1991-2021), com foco no governo federal,** com orientação do Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann (FEA-USP) e coorientação do Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho (Each-USP).

Como percurso metodológico de minha investigação, realizei tanto um uma revisão da literatura internacional sobre planejamento e gestão estratégicos no setor público (2010-2020) como uma revisão da literatura sobre o PPA no Brasil (1993-2020). Empiricamente, como uma das formas para a coleta de dados primários, organizamos um painel de especialistas, baseado na realização de entrevistas semiestruturadas individuais, com informantes-chave e *experts* de universidades, institutos públicos de pesquisa, gestores públicos do poder Executivo, representantes da Câmara dos Deputados, do Senado e de órgãos de controle, bem como consultorias e organizações da sociedade civil que trabalham com o planejamento público e o instrumento do PPA.

Assim, desejo contar com a sua importante colaboração, de forma a contribuir para ampliarmos reflexões e debates sobre o planejamento estratégico no setor público e o PPA em nível federal. A entrevista tem duração máxima de 75 (setenta e cinco) minutos, considerando-se sempre a disponibilidade do(a) entrevistado(a), e será realizada por meio de plataforma digital (Google Meet ou Skype, por exemplo) em dia e horário a combinar e que sejam compatíveis com a sua agenda.

Abaixo, encaminho o *link* da minha dissertação de mestrado, apresentada na FEA-USP em 2016, sob o título “A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007”, bem como os meus contatos para quaisquer informações adicionais. E, em anexo, segue o roteiro da entrevista semiestruturada, cabendo a opção ao(à) entrevistado(a) de discorrer sobre os tópicos que tenha maior afinidade e que não causem quaisquer tipos de desconforto.

Ao final do processo, esta tese será levada ao conhecimento a cada um(a) dos(as) entrevistados(as), além de estar publicada (com acesso livre e gratuito) no Portal de Teses e Dissertações da USP.

Ivan Trizi Amorim

Email: ivan.trizi@gmail.com

WhatsApp: (11) 96188-[XXXX]

Doutorando e Mestre em Administração (FEA-USP)

Especialista em Gestão Pública Municipal (UTFPR)

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (Each-USP)

Dissertação: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-02022017-151913/pt-br.php>

Roteiro para Entrevistas Semiestruturadas
Painel de Especialistas - Plano Plurianual (PPA)

Bloco 1 - Planejamento público: relevância e instrumentos (PPA)
1. Faz sentido ter planejamento no setor público? O planejamento estratégico traz benefícios? Se sim, quais? Há aspectos negativos optando-se por realizar planejamento? O planejamento e suas ferramentas vêm sendo suficientemente adaptados e/ou criados considerando-se o contexto das organizações públicas na atualidade? Como criar, incentivar ou avançar com relação a uma consciência generalizada sobre a importância do planejamento?
2. O PPA deve existir? Se sim, qual identidade esse instrumento deve assumir? O que se pode esperar e não esperar dele?
3. Considerando-se o histórico do PPA, quais os avanços conquistados e os desafios a serem enfrentados? Qual(is) o(s) principal(is) fator(es) que impede(m) o PPA de exercer o seu papel na completude?
4. A lei complementar (prevista na CF-1988, artigo 165, § 9º) faz-se necessária? Se sim, o que deveria constar nessa “Nova Lei de Finanças Públicas” (substituindo a Lei nº 4.320/194)? Uma lei complementar sobre o assunto poderia trazer algum efeito negativo?
5. Daqui em diante, o que se pode esperar do PPA frente à revogação do Decreto nº 2829/1998, ao modelo do PPA 2020-2023 (inclusive, considerando-se os apontamentos realizados pelo TCU e pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado), ao desejo expresso no Manual Técnico do PPA de transformar o plano em Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP), à concepção do Plano Pró-Brasil e, finalmente, à concepção do Plano Mais Brasil (especificamente a PEC nº 188, a chamada PEC do Pacto Federativo, que extingue o PPA e a LOA e cria a lei orçamentária plurianual)?

Bloco 2 - Relações entre Executivo e Legislativo, entre políticos e técnicos e entre formulação e implementação do PPA no sistema de planejamento público do país
6. Por qual(is) motivo(s) optar por planos paralelos de grande abrangência (PAC, Agenda Social e, mais recentemente, o Plano Pró-Brasil) e preterir o PPA? É uma forma de redefinir prioridades e afastar o poder legislativo do processo de tomada de decisão? E quanto ao surgimento de instrumentos potencialmente concorrentes ao PPA (como o Plano de Metas, encampado pela Rede Nossa São Paulo e objeto das PECs 52/2011 e 10/2011)?
7. Qual deve ser a relação entre os presidentes da República (e os seus ministros) e o PPA? De que forma mudar o foco sobre as fronteiras e responsabilidades organizacionais (“caixinhas” dos ministérios) para o conteúdo da estratégia (e que

envolve multissetorialidade e transversalidade, por exemplo)? Quais mecanismos e instrumentos utilizar para que haja cooperação dos entes federados frente aos programas relacionados às prioridades nacionais?
8. Como integrar os poderes Executivo e Legislativo em torno dos programas (e respectiva alocação de recursos) prioritários e estratégicos? O que falta para que a ratificação formal do plano configure-se como apoio compartilhado e comprometimento com as prioridades estratégicas?
9. No PPA, como lidar com racionalidades distintas, tais como a política e a administrativa (tecnoburocracia)? De que forma aliar escolhas políticas e técnicas no PPA?
10. Os PPAs estão orientados à prática? Ao conceber o PPA, avaliações de viabilidade e práticas de implementação são consideradas? Há o devido cascadeamento (planos de ação) para que haja a sua operacionalização e a devida integração a outros processos de gestão?

Bloco 3 - Atores, controle externo e representatividade social do PPA
11. Quais atores devem participar do ciclo do PPA? Há a formação de uma coalizão de partes interessadas (políticos, burocratas, sociedade, órgãos de controle, academia/institutos de pesquisa, iniciativa privada, terceiro setor, entre outros) para viabilizá-lo? Como lidar com ambientes politizados com grande número de atores?
12. Por que o PPA ainda é de desconhecimento de amplas parcelas da sociedade? A sociedade deve participar do processo diretamente? Se sim, em quais momentos do ciclo do PPA? Qual(is) a(s) forma(s) possível(is) de ampliar a representatividade social? E de que forma possibilitar que haja participação para além da legitimação do processo?
13. Quais os ganhos e limites percebidos na realização pelo TCU da auditoria concomitante à elaboração do PPA 2020-2023? Quais as possíveis consequências de não haver a incorporação dos apontamentos? Há hiperatividade dos órgãos de controle em relação ao PPA?

Bloco 4 - Aspectos formais do PPA
14. Qual a sua visão sobre os seguintes aspectos a serem considerados para que o PPA seja mais efetivo: <ul style="list-style-type: none"> • gerar confiança entre os atores por meio de compromissos possíveis; • garantir recursos a programas prioritários; • trabalhar com mais de um cenário; • prazos no primeiro ano de mandato que invertem a lógica do sistema de planejamento e orçamento (PPA-LDO-LOA);

- cumprimento do objetivo da manutenção de um ano de defasagem entre os PPAs de governos distintos;
- análise situacional aprofundada (compreendendo ambientes interno e externo);
- quantidade e coerência de objetivos, metas, ações; estabelecimento (e comunicação) de metas claras, desafiadoras, viáveis e mensuráveis; regionalização das metas;
- metas especificadas (e não agregadas para o período) ano a ano; escolha adequada de indicadores (geralmente abrangentes ou não apuráveis);
- articulação entre planos de longo (Endes - que ainda faz parte do Projeto de Lei nº 9.163/2017, “PL de Governança”), médio e curto prazo;
- divulgação da racionalidade (diagnóstico/análise situacional) da escolha dos programas para avaliações de conveniência e oportunidade;
- explicitar lacunas dos programas para mostrar a impossibilidade estrutural de alcançar uma cobertura universal;
- adoção do PPA rolante/deslizante;
- horizontes temporais dos programas (que possuem tempos de maturação e priorização estratégica distintos) limitados ao período de duração do PPA; e
- programas de gestão (manutenção da máquina pública) condensados?

Bloco 5 – Outros aspectos não abordados e fundamentais na apreciação do(a) entrevistado (a)

15. Algum(ns) aspecto(s) adicional(is) não tratado(s) que o(a) senhor(a) gostaria de apontar sobre o planejamento público em geral e o instrumento do PPA em particular?