

# A estrutura do PPA 2012-2015<sup>1</sup>

## The 2012-2015 Pluriannual Plan (PPA) structure

---

**Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro** <navjava@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do  
Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Eugênio Andrade Vilela dos Santos** <eugenioavs@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do  
Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Fernando Daniel Franke** <fer.franke@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do  
Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Recebido** 05-abr-2012 **Aceito** 14-jun-2012

**Resumo** Este artigo analisa a estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 explorando as principais influências e características do atual modelo de planejamento federal. Para qualificar a leitura serão feitas comparações com a estrutura do modelo anterior a fim de revelar as sutilezas na organização do planejamento que remetem a conceitos distintos de transparência, gestão e da própria função planejamento. Além disso, são feitas reflexões sobre os avanços e riscos associados ao novo PPA.

**Palavras chave** planejamento, plano plurianual, políticas públicas, gestão, implementação.

**Abstract** *This paper analyzes the 2012-2015 Pluriannual Plan (PPA) structure, exploring the main influences and features of the current federal planning model. To improve the analysis, it will be*

1 Os autores agradecem as contribuições do Departamento de Temas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), unidade que produziu algumas informações utilizadas no texto a título de comparação entre a estrutura dos modelos dos dois últimos planos plurianuais. Agradecem, também, aos colegas Carlos Augusto Godoy Curro e Elton Bernardo Bandeira de Melo pela leitura prévia e comentários a uma versão anterior deste texto.

*compared with the structure of the previous plan, in order to reveal some aspects of the planning organization related to distinct concepts of transparency, management and of the planning function. Furthermore, are presented considerations about the improvements and risks associated to the new PPA.*

**Key-words** *pluriannual plan, planning, public policies, management, implementation.*

## **Introdução**

O governo federal apresentou um novo modelo de planejamento governamental por meio do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir das experiências recentes bem sucedidas na formulação e implementação de políticas, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2011a). O presente artigo tem o objetivo de explorar as características deste modelo e refletir sobre o atual estágio do planejamento governamental no Brasil, destacando a relação com o orçamento.

Além desta introdução e da conclusão, o texto está dividido em outras três partes, da seguinte forma: a) reflexões sobre algumas razões da mudança; b) análise da estrutura do PPA 2012-2015; e c) comparações com a organização anterior.

As reflexões<sup>2</sup> constantes deste trabalho têm como fontes três subconjuntos de informações: os documentos publicados associados ao PPA, os registros internos ao governo federal que subsidiaram a proposta e que não foram publicados, e, por fim, literatura especializada sobre o assunto. O primeiro subconjunto é composto pela Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA, a Lei que instituiu o plano e as orientações para sua elaboração. Já o segundo é formado por documentos internos produzidos na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e análises oriundas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O terceiro, naturalmente, é uma seleção da literatura especializada.

2 Além deste trabalho ainda não existem análises que exploram as razões da alteração no modelo do PPA. Por outro lado, a proposta de mudança percorreu um caminho que começa na SPI e termina com a sanção da Lei, trajetória na qual certamente houve reflexões e debates profundos sobre a natureza das alterações visto que não é trivial criar interpretações e soluções no interior do Governo, e também no Congresso Nacional, para realizar uma transformação desse porte. Isso indica que existe um vasto campo de análise a ser explorado para compreender os motivos da mudança.

## Reflexões sobre algumas razões da mudança

O PPA 2012-2015 surge, principalmente, da fragilidade da estrutura<sup>3</sup> anterior de revelar diversos aspectos próprios do planejamento, fato que criava dificuldades adicionais<sup>4</sup> para que o instrumento cumprisse a função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental de modo a cumprir os objetivos fundamentais da República.

Parte do diagnóstico era de que a forma de construção e apresentação das informações não contribuía para que o plano dialogasse com o funcionamento da administração pública, especialmente em um contexto onde havia maior pressão para que o Poder Público exercesse o papel de provedor e indutor<sup>5</sup> do desenvolvimento. A dificuldade do modelo anterior na criação de subsídios para aprimorar a capacidade do governo fez com que o valor do PPA enquanto instrumento de planejamento e gestão fosse sendo minimizado, de tal forma que sua credibilidade chegou a níveis tais que impulsionaram um processo de ressignificação deste instituto.

Ilustram esse descrédito, entre outros, a utilização da estrutura de informações e de gestão das metas presidenciais (CHAVES, 2004) e do PAC a partir de categorias e processos distintos daqueles presentes no PPA. No tocante à gestão, a falência<sup>6</sup> do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento (SIGPlan) enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão também corroborava a necessidade de mudança. Interessa investigar, então, quais motivos influenciaram a baixa utilidade do PPA na Administração Pública, sobretudo nos aspectos relacionados à estrutura do instrumento e a sua relação com o orçamento.

Essa reflexão remete, necessariamente, à compreensão do contexto de implementação da reforma orçamentária de 2000 bem como da estrutura do PPA de então. Não menos importante é dissecar o ambiente no qual se desenvolveu o orçamento-programa<sup>7</sup>.

- 3 O trecho a seguir constante da Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 ilustra o limite da estrutura anterior, particularmente a sobreposição entre plano e orçamento: “Assim, as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil e, também, dos limites da estrutura anterior que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais” (BRASIL, 2011a).
- 4 Dificuldades adicionais na medida em que existem características intrínsecas aos planejadores e aos planos que criam restrições estruturais para que os instrumentos se constituam em objetos de gestão das políticas (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006) e (MINTZBERG, 2004), bem como outras dificuldades próprias do ambiente no qual as políticas são formuladas e implementadas no Brasil.
- 5 Sobre o assunto são interessantes os comentários de Schick (1966) a respeito da transformação na estrutura do orçamento dos Estados Unidos por ocasião do incremento no investimento daquele país a partir de 1933.
- 6 A tentativa de acompanhar a ação governamental por meio de outros sistemas de informação tais como o Sistema de Metas Presidenciais (SMP) e o Sistema de Monitoramento do PAC (SISPAC) indica que o SIGPlan não cumpria adequadamente a função de apoiar a gestão. Além disso, o sistema também não se mostrou útil para controlar as ações visto que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, elaborado pelo TCU, praticamente não utiliza informações do SIGPlan como fonte para as análises (BRASIL, 2011c).
- 7 Para análises mais detalhadas sobre essas relações ver Santos (2011) e Wildavsky (1982).

Quanto ao cenário político é de se ressaltar que a estrutura do PPA 2000-2003 surge no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Se por um lado a reforma gerencial preconizava a instituição de um estado social-liberal, no qual sociedade e mercado seriam complementares ao Estado orientado para o resultado (cidadão-cliente), ela promoveu a redução da atividade estatal por meio de privatizações, terceirizações e outros mecanismos que, na prática, produziram uma institucionalidade na qual o poder público foi subtraído de instrumentos para exercer sua missão, além de inscrever na sociedade uma perspectiva negativa sobre o poder público (NOGUEIRA, 2011).

Cabe investigar com mais cuidado a contribuição efetiva do discurso do gerencialismo no aprimoramento da gestão pública. Ocorre que ele pode consumir a energia das instituições para a organização de meios em detrimento da emergência dos principais desafios do país, subtraindo dimensões fundamentais do planejamento, em especial a que possibilita explicar a realidade e fazer acontecer as escolhas para viabilizar a vontade do povo e objetivos da República. As inconsistências são ainda maiores quando se nota que o discurso da melhoria de gestão foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos (NOGUEIRA, 2011).

Sobre o ambiente do paradigma gerencialista, Lustosa da Costa (2010) tem contribuições que ilustram as influências e as consequências do domínio da racionalidade fiscalista/gerencial, incluindo na reflexão a naturalização da globalização como uma situação praticamente irreversível no sentido de que ela não seria resultante de processos políticos, mas sim um dado dos novos tempos, nos seguintes termos:

A escassez de criatividade no campo progressista estimula os adeptos do *mainstream* a sustentarem a ideia de que não existem alternativas ao paradigma gerencialista. A *new public management* apresenta-se, assim, como o fim da história da administração pública. Economia de mercado, sufrágio universal, Estado regulador e nova gerência pública são partes complementares de um todo indissociável – a sociedade (autônoma e competitiva) do mundo globalizado.

Assim, argumenta-se que a ideologia dominante à época influenciou a organização de um instrumento de planejamento voltado para controlar as ações (programa como centro de custos) com vistas à redução dos gastos públicos. Ou seja, apesar das demais motivações do instrumento, a busca pela eficiência polarizou de tal maneira o debate que o PPA se enfraqueceu como instrumento de planejamento.

Outra influência importante na estrutura do PPA 2000-2003 foi a figura do orçamento-programa, um instituto que pretende combinar análise de políticas com elaboração de orçamento. Wildavsky (1982) explora as distinções entre as duas atividades, bem como o ambiente no qual o orçamento-

-programa foi desenvolvido, apontando inconsistências fundamentais nesta formulação. A visão de Wildavsky sobre o modelo pode ser resumida na seguinte passagem:

A definição da estrutura do programa é o aspecto mais pernicioso do orçamento-programa. Uma vez adotado o orçamento-programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação. O orçamento-programa oculta mais do que clarifica.

(...) Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil. A geração de poucos dados ao acaso para estrutura do programa ocupa um tempo valioso para outras preocupações mais construtivas e também prejudica a análise de políticas.

Apesar dos limites do orçamento-programa, a reforma orçamentária de 2000 foi empreendida com principal objetivo de racionalizar o PPA e integrá-lo ao orçamento por meio do programa<sup>8</sup>, uma categoria que deveria ser comum aos instrumentos e ao qual estariam associados indicadores. Assim, houve um alinhamento entre a estrutura do plano e do orçamento, peças que apresentavam ações orçamentárias com as respectivas metas físicas e financeiras além dos indicadores do programa, quantificados apenas no plano. A partir do alinhamento entre os instrumentos desenvolveu-se um sistema de gestão para o plano com as categorias orçamentárias comuns (programa, indicador e ação<sup>9</sup>).

Não obstante o esforço, o resultado desse arranjo foi uma sobreposição do plano ao orçamento, fato que produziu, entre outros, dois resultados negativos: baixa capacidade de diagnóstico, visto que a análise das políticas não era o foco da reforma; e redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública, uma vez que o poder das estruturas orçamentárias prevaleceu na delimitação do PPA.

Ocorre que apesar da ideia de combinar os dois instrumentos, há uma tensão entre a racionalidade do planejamento e a do orçamento. Nessa fricção prevaleceu a classificação orçamentária, fortemente influenciada pela Lei nº 4.320/64 e suas categorias, que criam uma perspectiva própria (se é própria não é neutra) sobre a ação governamental. Ao se estruturar de uma ou outra forma o Estado está reconhecendo (ou negando), revelando (ou ocultando) e legitimando (ou deslegitimando) públicos, direitos, políticas, etc. Diferença semelhante há entre a racionalidade do planejamento central e a do planejamento setorial. Nesse caso também ocorre fenômeno semelhante na medida em que a linguagem e as classificações padronizadas do planejamento central a partir do

8 Para análises mais detalhadas acerca desta reforma ver Garcia (2000) e Santos (2011). Para acessar o discurso oficial do Governo Federal ver Brasil (2002).

9 As demais dimensões do planejamento para além do orçamento estariam contempladas nas ações não-orçamentárias. O PPA 2008-2011 apresentava cerca de 480 ações não orçamentárias, praticamente metade delas concentrada na área de energia elétrica de modo que praticamente não havia formulação explícita que dialogasse com as demais condições para viabilizar as políticas para além do orçamento.

programa (e sua forma de construção) reconhecem ou negam públicos, políticas e direitos. Para além da crítica das formas de classificação e sua relação com as práticas estatais, a delimitação das ações orçamentárias é vista, por vezes, como um espaço para proteger os recursos dentro das organizações, situação que fragmenta as ações (com reflexo também sobre os programas) e também as distancia da perspectiva do planejamento e da gestão.

Nesse sentido argumenta-se que o plano estruturado tal qual um orçamento plurianual não conseguiu revelar alguns dos principais desafios para o país<sup>10</sup> e tampouco criou espaço adequado para dar vazão às declarações políticas visto que o processo era dominado pela linguagem e racionalidade técnica a partir das “categorias técnicas do orçamento”.

O corolário do modelo anterior do PPA também remete à reflexão sobre a utilidade dos modelos a partir do que é possível extrair deles na prática. Estruturas não existem a partir do ideal, elas só podem ser avaliadas a partir do que é possível implementar visto que qualquer modelo será implementado por pessoas (majoritariamente a burocratas) e em um determinado ambiente. E as pessoas possuem interesses e ambientes são diferentes e complexos. Por isso é adequado pensar na estrutura do plano e dos programas não a partir do que ela prometia ser, mas sim a partir do que ela efetivamente foi. Na aplicação do modelo merece destaque a forma pela qual o instrumento foi apropriado pela Administração Pública (SANTOS, 2011).

A nova estrutura do PPA surge, então, em contraposição às apropriações parciais que envolvem o conceito de planejamento. Do ponto de vista teórico ela tem uma inspiração na crítica ao orçamento-programa e aos modelos racionais-compreensivos<sup>11</sup> de elaboração de políticas. Do ponto de vista empírico, emerge da observação sobre a forma de operação do governo, em especial os arranjos construídos para elaboração do Programa Bolsa Família e do PAC (BRASIL, 2011a).

Importa destacar, também, a alteração na compreensão jurídica conferida ao PPA. Passou-se de uma interpretação literal do artigo 165 da Constituição Federal, que condiciona a perspectiva do instrumento ao título da tributação e do orçamento, para outra, sistemática e em consonância com os novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional (BARROSO, 2009). Está inscrito no PPA 2012-2015 o reconhecimento da normatividade dos princípios, um elemento do neoconstitucionalismo<sup>12</sup>, especificamente por meio da seguinte passagem (BRASIL, 2011a):

Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, aqui concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.

10 Tais como capacidade de estados e municípios e estrutura tributária regressiva, dois desafios para os quais o governo tinha propostas mas que não constavam da estrutura orçamentária do PPA de então.

11 Para uma crítica do modelo racional-compreensivo ver Lindblom (2010).

12 Segundo Coelho (2010), o neoconstitucionalismo representa uma nova hermenêutica constitucional caracterizada pela força normativa da Constituição, normatividade dos princípios e ampliação da jurisdição constitucional.

Além das possibilidades que esse entendimento cria para o plano, a consolidação da interpretação viabilizou uma estrutura que possibilita nível mais adequado de agregação das categorias do PPA na medida em que contribuiu para superar argumentos que defendiam seu detalhamento tal como um orçamento plurianual.

Ressaltam-se, ainda, as razões das mudanças declaradas pelo governo federal nas oficinas onde foram apresentados e debatidos os programas temáticos por ocasião da elaboração do PPA. Naquela oportunidade o documento<sup>13</sup> que instruiu as reuniões ressaltava as seguintes razões para alteração:

- 1 – Resgatar a função planejamento
- 2 – Incorporar ao PPA os Objetivos de Governo tais como declarados
- 3 – Permitir o efetivo monitoramento dos Objetivos de Governo
- 4 – Induzir os arranjos de gestão dos objetivos de Governo no PPA
- 5 – Criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais
- 6 – Criar espaço para tratar, no PPA, a regionalização das políticas
- 7 – Reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução
- 8 – Usar linguagem capaz de comunicar dentro e fora do Governo

Algumas dessas razões ficam mais claras a partir da compreensão das novas categorias do plano e da comparação com a organização anterior.

## **Análise da estrutura do PPA 2012-2015**

O PPA possui uma estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, uma arquitetura concebida após debates no âmbito do MP sobre a natureza da função planejamento e o PPA. Na SPI, o questionamento da estrutura anterior teve início ainda na preparação para elaboração do PPA 2008-2011<sup>14</sup>. Já àquela época procuravam-se formas alternativas para o instrumento. Espe-

13 Documento intitulado “Planejamento, Desenvolvimento e Políticas Públicas”, utilizado para explicar as razões da mudança e apresentar a estrutura do programa e os novos conceitos.

14 Exemplo do questionamento é o relatório final do GT de diagnóstico da dimensão estratégica do PPA, elaborado em 2006.



cificamente durante o ano de 2010 a SPI trabalhou no modelo do PPA e desenvolveu a essência da formulação atual<sup>15</sup>. A partir de 2011, foram feitos ajustes finais na proposta e a consequente validação no governo.

Conforme será detalhado adiante, o plano foi estruturado a partir dos programas temáticos<sup>16</sup>, um arranjo que permitiu alguma seletividade ao PPA a partir da forma de apresentação das informações. A delimitação dos programas temáticos tem origem em 2009, a partir de uma reestruturação da SPI, oportunidade na qual o acompanhamento da política governamental foi estruturado por áreas de atuação de forma a adequar as unidades de acompanhamento no MP tal como elas estão reconhecidas no governo e na sociedade. A estruturação da SPI por temas foi um esforço de ordenamento conceitual, de como conformar e tratar as políticas públicas no âmbito da coordenação do governo<sup>17</sup>. Nesses termos, boa parte dos 65 programas temáticos do PPA tem origem nos 51 temas organizados pela SPI praticamente dois anos antes da elaboração do plano.

Esse arranjo prévio dos temas foi importante para o êxito na delimitação final dos programas temáticos na medida em que aprimorou a capacidade dos servidores de fazer uma leitura mais qualificada das razões do estágio de desenvolvimento do país nas diversas áreas. Essa construção corrobora o argumento de que no PPA 2012-2015 a coordenação do governo se estruturou para organizar o plano a partir do conhecimento sobre as políticas públicas, em oposição ao modelo anterior que era mais orientado para o desenho dos programas a partir de formas de classificação da despesa (fricção planejamento-orçamento).

Certamente que toda a análise de desenho implica algum conhecimento sobre a essência das políticas. A diferença apontada, entretanto, questiona o valor do conhecimento aplicado na utilização de ferramentas concebidas para aprimorar o desenho dos programas visto que a burocracia age sobre as ferramentas impondo-lhes um sentido próprio à luz do conforto burocrático e em detrimento, efetivamente, do conhecimento e das soluções (BOURDIEU, 2007a). Essa apropriação que a burocracia faz dos instrumentos é essencial para comparar a diferença entre qualquer modelo teórico e a estrutura aplicada, motivo pelo qual é fundamental estreitar as relações entre as ciências sociais e as demais áreas do conhecimento que se ocupam do planejamento.

15 A comparação entre os documentos produzidos em 2010 na SPI e a estrutura final da proposta revela que as formulações iniciais estabeleciam relações mais profundas do PPA com o orçamento, o controle e a gestão.

16 A Mensagem Presidencial que encaminha o PPA 2012-2015 apresenta a visão de futuro para o Brasil, os valores que regem a Administração Pública e 10 macrodesafios que dialogam com os programas. O plano propriamente dito é composto pelo texto da Lei e três anexos. A Lei estabelece as diretrizes do PPA, detalha a sua organização, a estrutura e a relação com o orçamento, além de trazer parâmetros para a sua gestão. Os anexos contemplam a parte programática de modo que no Anexo I estão todos os Programas Temáticos, com seus atributos. De forma análoga, o Anexo II contempla todos os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, enquanto que o Anexo III lista todos os empreendimentos individualizados como iniciativas.

17 Para maiores informações sobre as transformações na SPI que deram origem aos programas temáticos do PPA 2012-2015 ver Santos (2010).



Fato é que o PPA passou a ser estruturado por duas tipologias de programas: os programas temáticos, que são recortes mais legítimos (reconhecidos pelos agentes) e homogêneos das políticas públicas, e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que aglutinam despesas de caráter mais administrativo, como funcionamento e manutenção de instituições, entre outras.

Os programas temáticos são a expressão do diagnóstico sobre os desafios do país. Eles foram estruturados a partir da ênfase na análise de políticas no sentido de permitir a recuperação de uma capacidade de reflexão que o orçamento-programa teve limites para produzir. Ilustra esse movimento a parte da Mensagem Presidencial que encaminha o PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011a) abordando diagnósticos<sup>18</sup> e escolhas para cada programa bem com as principais metas. Uma análise das declarações associadas a esses programas (objetivos, metas e iniciativas) também ilustra o espaço que foi criado para revelar informações de planejamento.

É importante ressaltar os dilemas que envolveram a classificação inicial dos programas até a formulação final. A dificuldade residia na limitação intrínseca ao reducionismo próprio de qualquer classificação. Ocorre que as separações como investimento e custeio, manutenção e expansão da atividade, finalístico e apoio administrativo, obrigatório e discricionário, entre outras, sugerem falsas dicotomias que criam perspectivas próprias sobre a ação governamental (BOURDIEU, 2007b), nesse caso limitando o planejamento.

Todas as classificações experimentadas reduzem a complexidade das políticas e, por vezes, orientavam a administração para segregar funções que devem ser trabalhadas em conjunto na atividade de planejamento. Além disso, as segregações oriundas da contabilidade pública criam possibilidades específicas de análise em detrimento de outras.

Como exemplo dessas possibilidades e limites é ilustrativo pensar na categorização comum entre despesas básicas de funcionamento do governo, tal como gastos com a energia elétrica nos prédios públicos, e rubricas essenciais para o desenvolvimento nacional, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou os recursos do Programa Bolsa Família. Nesse caso a contabilidade pública agrupa todas essas despesas no grupo de natureza de despesa classificado como outras despesas correntes (vinculados a categoria econômica despesa corrente). A partir disso é interessante refletir sobre dois movimentos contrários: de um lado a defesa de que o incremento nas transferências governamentais (despesa corrente) é estratégia central da política de redução de desigualdades e da expansão do crescimento recente no Brasil (IPEA, 2010)<sup>19</sup>, e, de outra parte, o argumento de que se devem conter as despesas correntes (sem exceção) em prol do investimento.

18 O diagnóstico revela apenas uma dimensão do planejamento que deve ser recuperada. No entanto, é preciso destacar que parte desse diagnóstico refere-se às formas de implementação, que são centrais para que as políticas se realizem. É preciso, portanto, que a disposição de fazer acontecer esteja encarnada em toda a ação pública e, portanto, declarada sempre que possível.

19 Em especial o capítulo 3 da publicação, intitulado “Efeitos econômicos do gasto social no Brasil”.

O objetivo é lançar um olhar sobre a estrutura de classificação da ação governamental, em particular o orçamento e o planejamento, e a indução de uma leitura em detrimento de outra. Ou seja, quando se associa na mesma rubrica despesa básica de manutenção com investimento social, induz-se um olhar em detrimento de outro<sup>20</sup>. No mesmo sentido, uma estrutura de plano organizada a partir da contabilidade pública e da racionalidade orçamentária induz um tipo específico de planejamento em detrimento de outro.

Retomando a estrutura formal, no PPA 2012-2015 as ações passam a ser categorias destacadas apenas no orçamento. Ou seja, parcela relevante da alteração na organização diz respeito à exclusão do detalhamento das ações no PPA, justamente um dos valores do modelo anterior. Isso não significa, evidentemente, que o debate orçamentário esteja dissociado do planejamento, inclusive porque é simples para efeito da gestão visualizar todo o orçamento dentro do Plano visto que os programas são detalhados em ações no orçamento.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas, além de possibilitar a declaração dos desafios que a sociedade tem de enfrentar, os programas temáticos foram organizados em objetivos, que são detalhados em metas e iniciativas.

O objetivo é a categoria de planejamento mais agregada no programa. Ele revela os caminhos a serem trilhados pela ação governamental. Além de informar os principais desafios que o país precisa superar, cria melhores condições para estabelecer, quando possível<sup>21</sup>, relações entre o planejar e o fazer. O exercício subjacente à formulação do objetivo visa superar o limite entre formulação e implementação por meio da conjugação de outros fatores específicos para cada política, considerando a forma de operar (institucionalidade) em cada caso.

É o objetivo que revela, em conjunto com seus atributos, aspectos importantes sobre a execução da política, trazendo respostas para questionamentos como: O que será feito? Como? Para quem? Em que lugar? Com quais instrumentos? Outra característica desse instituto é a exequibilidade, ou seja, a possibilidade ou viabilidade da sua execução com atenção aos aspectos orçamentários e institucionais, evitando-se, assim, declarações desconexas da forma de operar e das possibilidades do governo.

20 Obviamente que a estrutura orçamentária permite diferenciar de alguma maneira esses gastos no interior das classificações. A questão é que a partir das classificações mais agregadas, categoria econômica e grupo de natureza de despesa, é que são organizadas as leituras mais macro que orientam os debates econômicos-fiscais, bem como as possibilidades de utilização dos recursos, tal como consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

21 Ocorre que nem sempre as estratégias estão dadas. Por vezes não se sabe como fazer para implementar. Essa incerteza é da natureza do planejamento e dela derivam teorias sobre o planejamento, tais como a estratégia emergente (MINTZBERG, 2004) e a própria teoria do incrementalismo (LINDBLOM, 2010).

Evidentemente, nem toda declaração permite identificar, de forma direta, todos os aspectos mencionados. Em alguns casos, inclusive, não se podem prever as condições de execução de uma política. Por isso a flexibilidade na forma de declarar tais categorias prevalece.

Outra categoria de planejamento que reforça o compromisso do objetivo é a meta, que pode ser de natureza quantitativa ou qualitativa. Ela é um parâmetro indicativo útil para orientar a atuação do governo. Importa destacar que as metas qualitativas criaram melhores condições para expressão das intenções políticas e facilitaram a relação do PPA com os demais planos setoriais (ou temáticos ou locais), que, em função dos dilemas associadas à elaboração (competências concorrentes, incertezas, etc.) também apresentam parâmetros qualitativos.

As iniciativas manifestam o que deve ser feito para concretização do objetivo. Elas indicam os meios e arranjos necessários para o cumprimento dos objetivos e revelam entregas (materiais e imateriais) à sociedade resultantes da coordenação de ações institucionais, normativas e relativas à integração de políticas. Por vezes, inclusive, são metas intermediárias ou requisitos para a consecução dos objetivos. A iniciativa é a unidade de planejamento mais desagregada do plano podendo ter caráter:

- I. de medida institucional: quando indicam formas de cooperação setorial e federativa, articulação de compromissos, criação e aperfeiçoamento de normas e de outras medidas necessárias, sem uma relação direta com uma unidade orçamentária;
- II. orçamentário: quando vinculadas às ações orçamentárias;
- III. extraorçamentário: recursos que integram o plano mas que não provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) como, por exemplo, renúncia fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, fundos, agências oficiais de crédito e parcerias com o setor privado.

Cumpra observar que há situações em que a iniciativa tem caráter híbrido, ou seja, contempla uma combinação das características supracitadas. As possibilidades associadas às iniciativas deixam claro que não se trata de agregadores de despesa, tal como são as ações orçamentárias. Pelo contrário, elas surgem justamente para ampliar o horizonte do plano para as demais condições necessárias para viabilizar o alcance das metas.

Nesse sentido, importa destacar as possibilidades que a iniciativa fornece para tratar a relação entre as políticas, particularmente ações governamentais destinadas à pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres, raça, idosos, indígenas, LGBT, jovens e quilombolas. Como o desenho da ação era limitado pela contabilidade pública<sup>22</sup> tornava-se mais difícil explicitar pú-

22 A solução orçamentária para separar públicos específicos dentro de ações seria a fragmentação orçamentária em algum nível, em regra criando outra ação ou funcional. Ocorre que essa solução implica enrijecimento do orçamento. Para não segregar na orçamentação, e conseqüentemente ajustar a estrutura orçamentária à de execução, não se conferia destaque a uma série de públicos, direitos, políticas.

blicos específicos em políticas setoriais visto que essa segregação implicaria necessariamente o engessamento prévio do recurso<sup>23</sup>.

Além disso, assim como o programa, a iniciativa estabelece relação direta com o orçamento nos casos em que elas se consubstanciam em fontes orçamentárias. Significa dizer que o orçamento é um instrumento do plano que contribui com recursos da União para viabilização da iniciativa. Diante disso, pode-se dizer que a metodologia do PPA 2012-2015 refundou a relação do planejamento com os demais meios necessários para a viabilização das metas, bem como qualificou o conceito de transparência vinculado ao instrumento, na medida em que possibilitou revelar uma série de relações que antes eram invisíveis para o planejamento central. As declarações que incorporam públicos específicos<sup>24</sup> bem como as que dialogam com marco legal ou com o estabelecimento de parcerias entre entes, e ações relacionadas à regulação ilustram isso.

Outra inovação na estrutura atual do PPA, em relação aos planos anteriores, conforme já ressaltado, é a inexistência do detalhamento das ações, que agora constam apenas dos orçamentos. A alteração visa a garantir uma distinção entre plano e orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e reforçar a complementaridade entre eles.

Merece destaque também a organização das estruturas do plano. As categorias de planejamento criadas no PPA 2012-2015 apresentam nível mais agregado de informações e valorizam elementos de implementação de cada política. Elas vão além da dimensão do gasto orçamentário presente na estrutura anterior (e que faz parte do orçamento) que trazia informações fragmentadas. As categorias do plano se tornaram mais uniformes e, principalmente, legítimas<sup>25</sup>, interna e externamente ao governo. A Tabela 1 ilustra tal fato, permitindo revelar diferenças entre as estruturas dos planos 2008-2011 e 2012-2015.

23 Situação que se torna dramática em alguns casos em virtude da rigidez prevista nas leis orçamentárias para o remanejamento dos recursos. Para entender as regras para remanejamento de ações ver o artigo 4º da Lei nº 12.595, a LOA para 2012.

24 A iniciativa 030A constante do Programa de Agricultura Familiar ilustra uma das possibilidades de modo que ela está descrita nos seguintes termos: “030A - Garantir Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) específica para mulheres, com qualificação dos agentes para adoção de procedimentos metodológicos adequados e para implementação de serviços direcionados à gestão e formalização de organizações econômicas de agricultoras rurais” (BRASIL, 2012). A solução orçamentária para que o público em questão fosse reconhecido pelo processo de previsão orçamentária seria fragmentar a ação genérica de assistência técnica para as mulheres, fato que colocaria em risco a implementação.

25 Uma comparação das estruturas dos dois últimos planos plurianuais com as classificações que o Governo utiliza para se comunicar com a sociedade ilustra a aderência das classificações do PPA ao discurso e à forma de organização do Governo. Ilustra essa relação o fato de que, enquanto o PPA 2008-2011 apresentava 26 programas para tratar do conjunto das políticas do Exército, Marinha e Aeronáutica, o PPA 2012-2015 organiza essas formulações sob a Política Nacional de Defesa.

**Tabela 1 – Estrutura PLPPA 2008-2011 x PLPPA 2012-2015**

PLPPA 2008-2011		PLPPA 2012-2015	
Programas Finalísticos	217	65	Programas Temáticos
Programas de Apoio às Políticas Públicas	89	44	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado
-		491	Objetivos
-		2.503	Iniciativas
Ações	4.095		-
Localizadores de Gasto	14.121		-

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. Elaboração própria.

As alterações no número de programas têm um efeito muito positivo na gestão orçamentária. Ocorre que as regras para remanejamento<sup>26</sup> de orçamento por ato do Poder Executivo (sem a necessidade de envio de projeto de lei de crédito ao Congresso), preveem possibilidades adicionais caso as funcionais<sup>27</sup> estejam em um mesmo programa, desde que pertencentes a um mesmo órgão. Logo, a existência de menos programas mantida a quantidade de funcionais implica, necessariamente, que haverá mais funcionais agrupadas em torno da mesma unidade. Dessa forma, haverá margens maiores<sup>28</sup> de remanejamento por decreto. Por isso, a redução em cerca de 65% dos programas foi importante para acelerar a execução orçamentária. Essa dimensão da alteração está em consonância com a motivação de “Reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução”.

Outro fator de destaque foi a indução que a alteração do PPA provocou na estrutura do orçamento<sup>29</sup>. A tabela 2 revela o impacto do novo desenho na quantidade de funcionais, indicando uma redução de 14,95%<sup>30</sup> no número de unidades. Seguindo a mesma lógica da quantidade de programas, quanto mais agregadas as rubricas orçamentárias mais próximo é o diálogo do orçamento com a implementação das políticas e, portanto, existem condições mais adequadas para viabilizar o gasto.

É interessante observar que, além da redução do número de funcionais, o PPA 2012-2015 teve um movimento observado no PPA 2008-2011 de expansão dessas unidades quando da tran-

26 Essas regras podem aproximar ou afastar o orçamento da realidade na qual as políticas são implementadas (previsão orçamentária relativamente às incertezas).

27 Para efeito dessas relações sobre a gestão do orçamento consideram-se funcionais como o agrupamento de códigos que contém a sequência órgão, programa, ação e localizador.

28 A regra geral é de que é possível remanejar 10% de cada funcional por ato do Executivo. Esse percentual passa para 20% caso as ações estejam dentro do mesmo programa e no mesmo órgão.

29 Apesar da evolução, ainda há um vastíssimo espaço para redução de funcionais na LOA. Uma simples associação de funcionais vinculadas à mesma iniciativa poderia reduzir o número de ações nos programas temáticos em 50%. A situação nos programas de gestão e manutenção é mais grave visto que concentra grande quantidade de ações meio.

30 Para esse cálculo foram expurgadas as funcionais das programações dos órgãos do Poder Legislativo e Poder Judiciário (que não possuem programas temáticos), bem como as unidades classificadas como padronizada da União e padronizada setorial, visto que a sensibilidade dessas funcionais à alteração da estrutura do PPA é quase inexistente, variando quase que exclusivamente em virtude da criação de órgãos e entidades.

sição de planos. A tabela revela um incremento de 4,35% no número de funcionais quando se compara o Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) de 2007 com o PLOA de 2008.

**Tabela 2 – Evolução no número de funcionais no PLOA (2007-2012)**

Órgão	Nº Funcionais (UO+PROGRAMA+AÇÃO+LOCALIZADOR)						Variação	
	FLOA2007	FLOA2008	FLOA2009	FLOA2010	FLOA2011	FLOA2012	07-08	11-12
Ministério da Educação	270	231	261	246	207	76	-14,44%	-63,29%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	30	37	36	33	34	17	23,33%	-50,00%
Ministério da Previdência Social	60	56	53	44	52	27	-6,67%	-48,08%
Ministério das Cidades	66	162	146	164	206	114	145,45%	-44,68%
Ministério do Esporte	33	30	29	27	32	19	-9,09%	-40,63%
Ministério da Pesca e Aquicultura				28	39	24	0,00%	-38,46%
Min do Des Social e Combate à Fome	255	291	274	284	281	173	14,12%	-38,43%
Sec Esp de Pol para as Mulheres	8	18	18	17	16	10	125,00%	-37,50%
Sec Esp de Pol de Promo da Igualdade Racial	6	8	8	8	9	6	33,33%	-33,33%
Ministério da Defesa	174	192	189	202	204	137	10,34%	-32,84%
Ministério da Integração Nacional	172	162	154	190	206	139	-5,81%	-32,52%
Presidência da República	37	43	39	41	42	30	16,22%	-28,57%
Secretaria Especial de Portos		78	57	99	125	93	0,00%	-25,60%
Advocacia-Geral da União	7	9	18	18	8	6	28,57%	-25,00%
Agência Brasileira de Inteligência - ABIN	5	5	5	5	5	4	0,00%	-20,00%
Ministério do Turismo	45	41	36	36	36	29	-8,89%	-19,44%
Ministério das Relações Exteriores	53	57	41	43	46	39	7,55%	-15,22%
Ministério do Planejamento, Orçam e Gestão	117	100	83	81	89	76	-14,53%	-14,61%
Ministério da Saúde	666	467	456	456	458	392	-29,88%	-14,41%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	63	76	75	78	76	71	20,63%	-6,58%
Ministério da Agr, Pecu e Abast	145	116	100	101	97	95	-20,00%	-1,03%
Secretaria de Aviação Civil						29	0,00%	0,00%
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	30	33					10,00%	0,00%
Controladoria-Geral da União	8	8	6	5	6	6	0,00%	0,00%
Ministério da Justiça	107	109	110	106	103	104	1,87%	0,97%
Ministério de Minas e Energia	248	265	255	269	273	276	6,88%	1,10%
Ministério do Trabalho e Emprego	67	72	70	70	65	67	7,46%	3,08%
Ministério dos Transportes*	326	455	456	514	313	330	39,57%	5,43%
Ministério da Fazenda	73	84	71	72	68	72	15,07%	5,88%
Min do Des, Indústria e Comércio Exterior	70	76	66	65	68	72	8,57%	5,88%
Ministério da Ciência e Tecnologia	182	174	153	159	160	175	-4,40%	9,38%
Ministério das Comunicações	29	29	26	27	26	34	0,00%	30,77%
Ministério do Meio Ambiente	150	157	136	135	122	165	4,67%	35,29%
Ministério da Cultura	65	81	66	56	20	62	24,62%	210,00%
<b>TOTAL</b>	<b>3667</b>	<b>3722</b>	<b>3483</b>	<b>3679</b>	<b>3482</b>	<b>2970</b>	<b>4,35%</b>	<b>-14,95%</b>

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Outro destaque na tabela anterior é a redução do número de funcionais associadas ao Ministério dos Transportes considerando os anos de 2010 e 2011. A variação corresponde, em especial, à exclusão de 260 funcionais de manutenção de rodovias que foram substituídas por outras 27, de tal forma que esses serviços passaram a se concentrar em funcionais por unidade da federação e não mais em cada rodovia federal de cada estado. A mudança facilitou a gestão orçamentária e a operacionalização dos contratos de manutenção, aprimorando a relação entre a formulação de políticas, o orçamento e a execução. Essa alteração, formalizada por meio do Projeto de Lei de Revisão Específica do PPA 2008-2011 a fim de incluir o PAC 2 na Lei Orçamentária Anual, também inspirou o movimento de “reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução”.

Apesar dos efeitos positivos da reorganização do PPA na estrutura da LOA, a solução pensada inicialmente para que houvesse margens de remanejamento maiores para funcionais vinculadas a um mesmo objetivo não prosperou<sup>31</sup>, tampouco a tentativa posterior de criar possibilidades adicio-

31 Documento de discussão sobre o PPA 2012-2015 debatido na SPI em outubro de 2010.

nais de remanejamento para funcionais vinculadas à mesma iniciativa. As duas soluções tinham o poder de aumentar a agregação do orçamento e, conseqüentemente, facilitar a execução e orientar a administração pública para perseguir o controle do resultado. Na origem das discussões, a ideia era alterar o código das funcionais transformando as atuais ações em espécies de sub-ação, suprimindo o espaço das funcionais destinado ao localizados do gasto. A solução elevaria consideravelmente o nível de agregação do orçamento.

## Algumas comparações com a organização anterior

A análise da estrutura do PPA 2012-2015 com a formatação anterior contribui para revelar alguns aspectos das mudanças.

A Tabela 3, por exemplo, avalia as categorias e a linguagem nas duas metodologias. A ilustração revela a diferença entre as informações presentes na estrutura do PPA 2012-2015 comparativamente à organização anterior, tendo como referência a política de Saneamento Básico.

**Tabela 3: Categorias e linguagem em cada modelo**

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>Programas Associados</b>	
Saneamento Rural Serviços Urbanos de Água e Esgoto Resíduos Sólidos Urbanos Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
<b>Categorias de Planejamento</b>	
Objetivos de Governo, Objetivos Setoriais e Objetivos de Programa	Objetivos, Iniciativas e Metas
<b>Categoria de orçamento</b>	
Valores das Ações e do Programa	Valor do Programa
<b>Informação de Planejamento</b>	
Ex. Saneamento Rural Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental em áreas rurais	Objetivo 0610: Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza
	Iniciativa 02DS: Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis
<b>Meta</b>	
X projetos elaborados	Beneficiar 400 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos



PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>Indicadores</b>	
Taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)	Cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)
<b>Associação com Agendas Prioritárias</b>	
Não há identificação. A estrutura de programa restringe-se à agregação de ações orçamentárias e não-orçamentárias e apresentam informações limitadas a produtos, metas físicas e financeiras	Meta do Objetivo 0610: Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento (idêntica à meta do PAC)

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. Elaboração própria.

Além de permitir uma exposição mais qualificada dos dilemas e de expressar claramente os desafios (objetivo e iniciativa), o novo modelo possibilitou a associação de metas aos objetivos que superassem o limite dos produtos das ações do orçamento. No caso do PAC, por exemplo, foi possível associar as metas dos dois instrumentos de planejamento.

Uma análise das informações produzidas nos dois modelos também confere uma dimensão do nível de transparência em cada caso. A Tabela 4 compara o grau de transparência entre os dois modelos a partir de três agendas do governo: o Minha Casa, Minha Vida (MCMV); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Mais Educação.

**Tabela 4 – Nível de Transparência PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015**

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>MINHA CASA MINHA VIDA</b>	
<b>Forma de comunicação do plano</b>	
Ação tipo Operação Especial. Em função da natureza do repasse dos recursos do programa, que envolvem subsídios e integralização de fundos públicos, o modelo anterior, regido pelas mesmas categorias e convenções do orçamento, não apresentou as informações no PPA.	Metas que remetem à entrega de 2 milhões de moradias, sendo 60% para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural.
<b>Transparência</b>	
Inexistente no PPA.	Alta. Reflete exatamente o discurso do governo.
<b>PRONAF</b>	
<b>Forma de comunicação do plano</b>	
Ação do tipo Operação Especial. Desembolso financeiro para equalização de juros, exigibilidade bancária e garantias. Não trata de metas específicas de inclusão produtiva no campo. Revelava, apenas, o valor dos insumos financeiros utilizados pela lógica da ação do tipo operação especial, sem apresentar produtos e resultados (contratos do PRONAF, número de agricultores familiares atendidos).	Metas de entrada no PRONAF e de participação de públicos específicos, como por exemplo: "Garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo".

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>Transparência</b>	
O PRONAF era um mero conjunto de ações do tipo operações especiais (desembolsos, juros, garantias) que revelavam tão somente a lógica operacional financeira.	Tal meta declara, de forma explícita, o compromisso do governo com a inserção de agricultores familiares no PRONAF, conferindo maior transparência e permitindo melhor acompanhamento pela sociedade.
<b>MAIS EDUCAÇÃO</b>	
<b>Forma de comunicação do plano</b>	
Repasse diferenciados para escolas em tempo integral inscritos nas ações de transferências do MEC. Tais ações, pela lógica de construção do orçamento, podem nem mesmo expressar metas físicas (ações do tipo operações especiais), ou então, informar metas como o número de matrículas ou de escolas com base nas quais são repassados valores. Ex: ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica tem suas metas físicas expressas em escolas apoiadas; a ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, em alunos atendidos; por fim, a ação 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB que não apresenta metas físicas.	Meta de "Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020", que é de oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica, até 2020.
<b>Transparência</b>	
Essa forma de comunicação implicava um nível de transparência baixo, visto que as metas associadas às ações desse programa não conseguiam expressar os compromissos do governo relacionados à educação.	O PPA 2012-2015 é um ponto intermediário para o alcance de metas do PNE, salientando o seu caráter estratégico e expressando com muito mais transparência para a sociedade qual o compromisso do governo federal para a expansão da educação integral.

As informações ilustram a importância de se criar uma linguagem própria para o planejamento de forma a qualificar a relação com o orçamento, evoluindo da sobreposição para a complementaridade entre os instrumentos. Além disso, o PPA 2012-2015 apresenta uma versatilidade capaz de expressar relações que antes eram restritas pela lógica orçamentária, conforme já exposto. A integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade e da multissetorialidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre objetivos, metas e iniciativas cria condições para uma abordagem mais clara das políticas e das relações entre as diversas áreas.

Ainda a título de comparação, importa destacar a ênfase no diagnóstico sobre a situação em cada política enquanto elemento essencial para o planejamento. Conforme exposto, a metodologia do PPA 2012-2015 valorizou a capacidade prospectiva do governo na medida em que o plano foi organizado a partir de análises mais robustas das políticas, exercícios que foram diretamente associados às possibilidades de implementação do governo.

Essa mudança teve reflexo na relação com os órgãos, de uma postura passiva condicionada pela perspectiva formal do sistema federal de planejamento e orçamento<sup>32</sup>, para outra, ativa, que estabeleceu uma relação mais próxima com as áreas finalísticas. Essa experiência de construção do PPA a partir de uma aproximação maior da formulação com a implementação traz consigo uma outra concepção de sistema de planejamento, situação na qual a relação se estabelece com as unidades finalísticas dos Ministérios.

A regionalização é outro elemento central nessa nova organização. Ao considerar a maneira pela qual as diversas políticas se organizam no território, o plano se qualifica enquanto elemento de diagnóstico e instrumento de gestão, visto que os desafios do Estado não estão delimitados exclusivamente pela espacialização político-administrativa do Brasil.

Quando se estreita a relação do plano com as políticas surgem dilemas que não eram devidamente considerados anteriormente, qualificando o diagnóstico e trazendo informações mais adequadas. Fica mais claro, por exemplo, discutir políticas relacionadas ao meio ambiente apresentando recortes baseados nos diversos biomas que compõem o Brasil (Cerrado, Mata Atlântica, Amazônia, Pampa, Pantanal e Caatinga). Argumento idêntico vale para outras políticas, como as relacionadas à mineração (áreas de relevante interesse mineral - ARIM) ou aos recursos hídricos (bacias hidrográficas).

Também é de se destacar a relação que o plano induz com a gestão. O texto da lei aponta para a necessidade de que a gestão supere o debate burocrático-metodológico que, recorrentemente, afasta a organização do Estado das condições objetivas que ampliam os seus canais de atendimento. Passou-se, então, de comandos legais no PPA 2008-2011 que apostavam na institucionalização de fóruns, procedimentos e regras, para outro que orienta o processo de gestão para viabilizar as metas do PPA. Muda-se, então, o foco da criação de processos que concorriam com o funcionamento do governo concebido a partir da racionalidade burocrática, para outro orientado para ampliar a capacidade de atendimento do Estado a partir do aprimoramento dos mecanismos de execução. As declarações constantes da Lei do PPA revelam a mudança de postura nos seguintes termos:

Art. 12. A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e

32 Nos termos da Lei nº 10.180/01.

III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015. (BRASIL, 2012)

Apesar dos avanços na estrutura do plano, inclusive a qualificação do diálogo possível de se fazer com a gestão na medida em que se qualificam as declarações e as unidades que serão seu objeto, a estrutura não tem o poder de resolver todos os dilemas do planejamento. No limite, a estrutura por si só é um conjunto de declarações com metas. Por isso, a gestão do plano tem a difícil missão de conferir vida ao instrumento de forma a criar em torno dele uma institucionalidade que o conecte no funcionamento do governo.

Para diminuir os riscos intrínsecos à gestão é necessário cuidado com a disciplina legal que cria os processos. Ocorre que a prática do Direito Administrativo no Brasil, em várias situações, é defender uma institucionalidade refratária à inovação e à racionalidade necessária para um Estado ágil visto que ela desconfia da eficácia e da efetividade em nome de um controle de legalidade (PRATS I CATALÁ, 2005).

No mesmo sentido, é preciso cautela quanto às apropriações parciais e reducionistas do planejamento e da gestão que inevitavelmente estarão presentes nas atividades de gestão do PPA. É certo que diversos atores vão agir sobre a gestão, cada um com seu objeto: território, desenvolvimento, custos, orçamento, modelo de gestão, modelo de planejamento, legalidade, juridicidade, transparência, mapeamento de processos, sistema de informação, sistemas de avaliação, contabilidade pública, e outros. Por conta das inúmeras possibilidades de apropriações parciais, dificilmente a gestão se orienta para a execução das políticas, visto que o objeto fazer acontecer geralmente está inserido em outras dinâmicas (instâncias e atores). Por isso, planejamento e gestão convivem sempre com o risco de que apropriações parciais desses institutos afastem as possibilidades reais de contribuir com o aprimoramento da gestão pública.

É preciso, também, reconhecer os limites dos instrumentos excessivamente padronizados e detalhados, o risco associado à institucionalização de procedimentos e regras demasiadamente formais que desconsideram a realidade na qual as políticas são implementadas e que comprometem o dia-a-dia dos órgãos executores com tarefas burocráticas que não contribuem para a execução das políticas.

Diante do exposto, pode-se interpretar que o modelo do PPA 2012-2015 surge para:

1 – Ampliar a relação do instrumento com os demais insumos necessários para viabilizar as metas do PPA, além do orçamento. Ao criar espaço para tratar a dimensão da política, da pactuação, da implementação, da tecnologia, entre outras, o Plano forçou o diálogo com os demais meios necessários para a implementação, estabelecendo unidades de monitoramento e avaliação que qualificam a gestão.

2 – Superar os limites da linguagem técnica e da linguagem orçamentária e, portanto, possibilitar maior aderência das declarações aos compromissos políticos. A valorização da

linguagem política também permitiu que as políticas setoriais tivessem mais liberdade para declarar no PPA os desafios tal como reconhecidos nos diversos espaços, aproximando, inclusive, as declarações dos planos setoriais com as disposições do PPA.

3 – Induzir o orçamento a trabalhar com nível de agregação maior e, assim, facilitar a execução.

4 – Induzir o orçamento a se organizar a partir das metas do Plano em substituição a uma relação onde o orçamento (poupança prévia) organizava o planejamento (CARDOSO JÚNIOR, 2010), invertendo a relação natural entre os instrumentos.

5 – Resignificar os conceitos de planejamento e gestão. De um planejamento superposto ao orçamento para outro que dialogue com todos os insumos necessários para viabilizar as escolhas políticas. Da gestão entendida como um conjunto de processos e procedimentos ideais a partir de um modelo de excelência de gestão pública que não considera devidamente a real dinâmica de funcionamento do governo, para outra orientada para criação das condições objetivas que favoreçam a ação pública. Nesse aspecto é interessante notar o discurso do governo na Mensagem Presidencial (BRASIL, 2011a) afirmando o resgate do planejamento.

6 – Qualificar a formulação a partir da implementação. A metodologia de construção dos programas e objetivos induz a aproximação entre essas duas dimensões, na linha do incrementalismo de Lindblom (2010). Esse é um movimento destacado, especialmente porque no PPA 2008-2011 o Governo Federal manteve o modelo padronizado de elaboração de programas para todas as políticas, situação na qual o sucesso do desenho dependia da delimitação do problema<sup>33</sup>, inclusive em termos territoriais (BRASIL, 2007a). Esse movimento também dialoga com a flexibilidade nas declarações, situação que respeita as particularidades de cada área bem como a incerteza do ambiente no qual as políticas são implementadas e a gramática de cada política.

Como pano de fundo de toda a concepção do PPA 2012-2015 está o questionamento da relação entre métodos e objetos a partir da concepção de que um método só se desenvolve a partir de um objeto, formando com ele um todo único. Isso implica que objetos muito distintos demandam métodos diferentes. A partir dessa leitura, organizar toda a administração pública a partir de um método rígido não parece razoável visto que as políticas têm infinitas particularidades que as distinguem (por exemplo: arranjos federativos próprios derivados das relações entre competências, formas de participação social particulares, relação com agentes privados, grau de integração de políticas, papel do Estado, formas de contratação, grau de produção e disponibilização de informações, entre outros).

33 Sobre a tensão entre modelos é interessante observar o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015 do Estado da Bahia. A mensagem do Governador faz referência expressa aos limites das construções de programas a partir de problemas, em linha semelhante à de Lindblom (2010). Além disso, o texto da lei inova ao criar comandos no PPA para ações do orçamento, orientando-as para as metas e iniciativas do PPA (BAHIA, 2011).

Além disso, diversos outros fatores impõem limites à padronização, dentre os quais destacam-se: falta de clareza sobre quais são as soluções, a tensão entre política e técnica, a apropriação que a burocracia faz dos instrumentos, um ambiente no qual não é possível saber ao certo quem é adesão e quem é oposição, e a incerteza própria de ambientes e problemas complexos. É de se ressaltar que, para tornar ainda mais complexas as relações, conforme já mencionado, as classificações impõem sentidos próprios às coisas. Assim, elas organizam a ação governamental a partir de uma linguagem que revela ou omite políticas, públicos, direitos (BOURDIEU, 2007b). Ou seja, os métodos e as classificações do “planejamento central” impõe uma forma própria de conceber a “ação pública”.

## Conclusão

A estrutura do PPA 2012-2015 surge na esteira dos avanços promovidos pela formulação e implementação do PAC, do Programa Bolsa Família e de uma série de outras políticas responsáveis pelo atual modelo de desenvolvimento nacional. Elas emergem a partir de uma orientação do Estado para o “fazer”, situação na qual a institucionalidade criada para um Estado social-liberal precisava ser revista porque não portava as condições objetivas que favoreciam a execução. Em outros termos, o argumento é de que a decisão política de ampliar o acesso aos direitos e aumentar o investimento influenciou no desenho dos instrumentos que o Estado utiliza para operar (BRASIL, 2011a).

Não há dúvidas sobre a importância do debate sobre modelos de planejamento e a estrutura dos instrumentos que operacionalizam a ação governamental, especialmente porque, conforme ressaltado, eles criam perspectivas próprias sobre a ação pública, ou seja, eles não são neutros. Por outro lado, é preciso cuidado para que o modelo não se torne um fim em si mesmo. O assunto é particularmente relevante porque parte do diagnóstico informa que a burocracia se apropriou da modelagem anterior para reservar um espaço de atuação (SANTOS, 2011).

Por isso, é importante qualificar as leituras sobre o planejamento a partir das ciências sociais e da filosofia (política e da ciência), duas áreas do conhecimento que raramente são lembradas nos debates organizados a partir do gerencialismo e do desenvolvimentismo.

Adicionalmente, as reflexões sobre os modelos devem estar umbilicalmente relacionadas aos desafios para construirmos uma nação mais igualitária. Daí a necessidade de que um texto sobre modelo de planejamento ao menos faça referência aos principais desafios do Brasil, tais como: a estrutura tributária regressiva; a relação entre representantes e representados (reforma política e formas de participação social); a democratização dos bens de produção (em especial no campo); os mecanismos que fortalecem as políticas sociais e criam condições para ampliação do atendimento; a capacidade de estados e municípios para operar; a proteção da economia real com vistas

a garantir o direito ao emprego; e questões de soberania nacional em um mundo onde o capital financeiro tem muita influência, entre outros. Em um modelo de PPA intensivo em orçamento, por exemplo, diversas dessas dimensões não tinham destaque na estrutura formal, não eram reconhecidas pelos modelos.

Conectadas a essas reflexões é preciso avançar na qualificação dos instrumentos que operacionalizam a formulação e implementação das políticas. Nesse aspecto cabe construir alternativas à economia política de forma que as finanças públicas trabalhem a partir de novos paradigmas. Exemplo de relações ultrapassadas são as classificações do gasto público que, associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, marginalizam investimentos como aumento do salário mínimo, o salário dos professores e o incremento dos valores do Programa Bolsa Família. Nesse aspecto, PPA, LDO e LOA ainda têm longo caminho para avançar, especialmente as duas últimas.

Desafios de mesma natureza estão colocados para o orçamento e o controle. Enquanto o orçamento precisa trabalhar a partir de unidades mais agregadas e contribuir para criação dessa nova economia política organizada por outras classificações que reconheçam soluções (crescimento com distribuição de renda a partir do incremento em despesas correntes) e direitos (erradicação da miséria, combate à fome, igualdade e equidade), por outro lado o controle precisa criar capacidade para contabilizar e punir a omissão e as falhas do Estado na garantia dos direitos.

Quanto a esses dois aspectos notam-se alguns movimentos tímidos, porém interessantes, na administração pública, tais como: a alteração na legislação de contratos públicos, as mudanças no nível de agregação das ações do orçamento e a orientação do controle para a criação das condições que viabilizem o acesso aos direitos, uma leitura que considere prioritariamente o custo no qual o Estado incorre quando deixa de implementar as políticas.

Por fim, uma vez superado o debate em torno da estrutura do plano cabe materializá-lo, vez que planos possuem baixa efetividade se estiverem nas prateleiras. Portanto, é fundamental que os processos associados à gestão trabalhem a favor da implementação, garantindo as condições materiais, institucionais, políticas e simbólicas que o remetem à efetividade.



## Referências bibliográficas

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Plano Plurianual – PPA 2012-2015 – Projeto de Lei**. Salvador: EGBA, 2011.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Meditações Pascalianas**. São Paulo: Bertrand, 2007b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.989. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003**. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.933. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007**. Brasília: Diário Oficial da União, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011**. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015**. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

\_\_\_\_\_. **Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília: MP, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Brasília: MP, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (mensagem presidencial)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

\_\_\_\_\_. **O desafio do Planejamento governamental**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2010**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2011c.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão , n. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CHAVES, M. **Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais**. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: CLAD, 2004.

COELHO, H. B. C. M. **Políticas públicas e controle de juridicidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003 - Texto para Discussão, n. 726.** Brasília: IPEA, 2000.

IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil.** Brasília: IPEA, 2010.

LINDBLOM, C. E. **Muddling through 1: a ciência da decisão incremental.** In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2010.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2011.

PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al *management*, del *management* a la gobernanza.** Madrid: INAP, 2005.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** Revista de Administração Pública n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, E. A. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA.** In CARDOSO JR., J. C. (Org.). Diálogos para o Desenvolvimento - A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. **O planejamento governamental em temas.** In: XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD, 2010.

SCHICK, Allen. **The road to PPB.** *Public Administration Review*, vol.26, nº 4, dez. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária. 1966.

WILDAVSKY, A. **A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa.** In: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.