

IDEIAS PARA RESGATAR O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Luiz Fernando Arantes Paulo¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar sugestões para o resgate e valorização do planejamento estratégico governamental. Para tanto, foram consideradas fontes normativas, técnicas e acadêmicas em meio bibliográfico, assim como observações feitas no ambiente governamental a partir de experiências do autor na coordenação do processo de planejamento estratégico em diversos órgãos do Governo Federal. Foi identificado que o planejamento estratégico governamental vem sofrendo um progressivo processo de enfraquecimento, verificado pela declarada desvalorização de seu principal instrumento, o Plano Plurianual, seja pelo rebaixamento institucional da unidade responsável pela sua coordenação e gestão, ou mais flagrantemente, pela tentativa de sua extinção por meio de Proposta de Emenda Constitucional. Conclui-se que a valorização de um dos pilares do planejamento estratégico governamental, os investimentos plurianuais, depende de uma efetiva participação dos atores com legitimidade democrática, considerando a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo em observar determinações expressas quanto ao conteúdo dos Planos Plurianuais e quanto às inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019, referentes à análise de viabilidade dos investimentos e da sua plurianualidade orçamentária.

Palavras-Chave: administração pública; planejamento estratégico governamental; Plano Plurianual; investimentos plurianuais; legitimidade democrática.

Abstract

This article aims to present suggestions for the recovery and enhancement of government strategic planning. For that, legal, technical, and academic sources were considered, as well as observations made in the governmental environment based on the author's experiences in coordinating the strategic planning process in several Federal Government agencies. It was identified that the governmental strategic planning has been suffering a progressive weakening process, verified by the declared devaluation of its main instrument, the Pluriannual Plan, either by the institutional downgrade of the unit responsible for its coordination and management, or more blatantly, by the attempt to its extinction through a Constitutional Amendment Proposal. It is concluded that valuing one of the pillars of government strategic planning, the pluriannual investments, depends on the effective participation of actors with democratic legitimacy, considering the failure of the Executive and Legislative Powers to observe express determinations regarding the content of the Pluriannual Plans and as for the innovations introduced by Constitutional Amendment No. 102, of 2019 regarding the feasibility analysis of investments and their pluriannual budget.

Keywords: public administration; strategic public planning; Pluriannual Plan; pluriannual investments; democratic legitimacy.

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas e Especialista em Gestão Pública. Analista de Planejamento e Orçamento no Governo Federal.

Introdução²

A Constituição Federal de 1988 construiu uma robusta institucionalidade ligada ao planejamento estratégico³ e para assegurar a sua implementação, especialmente por meio de três leis orçamentárias definidas no art. 165: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. O Plano Plurianual desempenharia o papel de plano estratégico, definindo diretrizes, objetivos e metas da administração para um período de quatro anos e os investimentos plurianuais necessários para seu atingimento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) seria responsável por, dentre outras coisas, apontar prioridades anuais para os orçamentos a partir do PPA, e, finalmente, as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) reservariam e organizariam os meios para a efetiva implementação do plano⁴.

Sob esse arcabouço normativo, o governo federal experimentou modelos substancialmente distintos de planos plurianuais e de gestão do planejamento estratégico⁵. Atualmente, a coordenação da elaboração e gestão do Plano Plurianual 2020-2023 foi atribuída a unidade distante da alta administração e do Centro de Governo, os investimentos plurianuais não são discriminados no plano e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 188 incluiu também previsão para a extinção do PPA, evidenciando um enfraquecimento do planejamento estratégico governamental⁶.

Por outro lado, importantes inovações relacionadas ao planejamento estratégico, especificamente sobre os investimentos plurianuais, foram introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) n° 102, de 26 de setembro de 2019.

² Agradeço à Fundação João Pinheiro, à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e à direção do periódico Campo de Públicas: Conexões e Experiências pelo generoso e desafiador convite para colaborar com a sua edição especial de lançamento que trata do planejamento governamental.

³ No âmbito governamental, diz-se que o planejamento é estratégico quando está dedicado a definir uma visão de futuro de médio e longo prazo (ZIMERMANN, 2015, p. 16), bem como quando estabelece como resultados alterações desejadas na realidade (UN, 2010, p. 10), e não a simples oferta de bens e/ou serviços.

⁴ É preciso destacar que esse sistema estaria restrito, inicialmente, às iniciativas governamentais financiadas por meio do orçamento, sendo que a atuação do Estado é bem mais abrangente, a exemplo das atividades de regulação, concessões e permissões de exploração à iniciativa privada, regras e renúncias tributárias, entre outras. Alguns modelos de PPA buscaram incorporar essa perspectiva não orçamentária por meio de atributos próprios, como ações não-orçamentárias e iniciativas. Para saber mais sobre a evolução dos modelos de PPA, ver Couto e Cardoso Júnior (2020).

⁵ Para saber mais, ver Couto (2021).

⁶ As razões para esse enfraquecimento do planejamento estratégico governamental são múltiplas e complexas, envolvendo questões técnicas, políticas e institucionais. Para saber mais, ver Paulo, 2021.

Neste artigo, o objetivo é apresentar essas inovações e apontar sugestões para a sua efetiva implementação, como uma estratégia de valorização do planejamento estratégico governamental. Para tanto, está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção apresenta os dispositivos introduzidos pela EC n° 102 referentes a investimentos plurianuais, como expressão do planejamento estratégico. A seção seguinte aponta porque esses novos dispositivos não são propriamente uma novidade. A seção 3 explora as resistências à implementação dessas novas regras e a seção 4 aborda estratégias possíveis para superação dessas resistências. É possível concluir que a participação dos atores com legitimidade democrática é imprescindível para que se cumpra o modelo previsto na Constituição.

As “inovações” da Emenda Constitucional n° 102, de 2019

Nesta seção apresentam-se os dispositivos introduzidos pela EC 102 acerca de investimentos plurianuais.

Plurianualidade orçamentária

Estudo publicado pelo Banco Mundial aponta que, em 2012, ao menos 132 países⁷ já trabalhavam com algum tipo de gestão plurianual de despesas (GRIGOLI *ET AL.*, 2012, p.2), o que se convencionou chamar de Marco de Médio Prazo (MMP), em inglês, *Medium Term Framework* (MTF) (FORTIS; GASPARINI, 2017, p.19).

Apesar do modelo orçamentário brasileiro apresentar importantes singularidades, que dificultam uma comparação com outros países (TOLLINI, 2009, P. 3), destaca-se o interesse do Brasil em se aproximar de boas práticas internacionais reconhecidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como estratégia para a acessão como membro desse grupo⁸.

É sob esse contexto que pode ser interpretada a introdução, por meio da EC n° 102, do § 14 ao art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que “a lei orçamentária anual poderá conter

⁷ Apesar das comparações serem realizadas normalmente entre países, interessa destacar que, nos EUA, os estados subnacionais adotam diferentes modelos: orçamentos e deliberações anuais em 29 estados; orçamentos bianuais e deliberações anuais em 14 estados; e orçamentos e deliberações bianuais em sete estados (GUAJARDO, 2006). Também há casos interessantes de orçamentos plurianuais supranacionais, como na União Europeia, que publicou recentemente seu quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027.

⁸ Conforme pedido de acessão realizado em 2017 (OCDE, 2018, p. 4).

previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”.

Explorar a dimensão plurianual dos investimentos é uma necessidade, uma vez que a maioria dos problemas identificados na agenda pública são complexos e vão demandar a realização de despesas que ultrapassam um, ou mais, exercícios, e mesmo um, ou mais, mandatos.

O novo dispositivo constitucional abriu a possibilidade de a lei orçamentária anual dispor sobre previsões de dotações para exercícios posteriores ao de sua vigência, referente a investimentos plurianuais, destacando aqueles que já estão em andamento.

Após um mês e meio da promulgação da EC n° 102, a Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO - 2020), em seu art. 8°, § 7°, regulamentou a matéria, restringindo a previsão plurianual de despesas a “ações específicas, de investimentos em obras e empreendimento estruturantes, com custo total previsto de, no mínimo, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)”.

O critério utilizado pela LDO – 2020 se aproxima do conceito de projeto de grande vulto estabelecido pelo art. 8° da Lei n° 13.971/2019 (PPA 2020-2023), conforme se verifica a seguir:

Art. 8° Entende-se por **projeto de investimento de grande vulto** aquele cujo valor seja superior a:

I - R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), se financiado com recursos do orçamento de investimentos das estatais independentes, sob responsabilidade de empresa de capital aberto ou sua subsidiária; ou

II - R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), se financiado com recursos dos orçamentos fiscais ou da seguridade social, ou com recursos do orçamento de investimentos de empresa estatal que não se enquadre no disposto no inciso anterior.

§ 1° Os projetos de investimentos de grande vulto somente poderão ser executados à conta de crédito orçamentário específico.

§ 2° A partir de 2021, os novos projetos de investimentos de grande vulto somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado a que alude o § 15 do art. 165 da Constituição Federal, mediante prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica, nos termos do que dispuser regulamento do Poder Executivo (grifos não constam no original).

De fato, a Lei n° 13.978/2020 (LOA – 2020) apresentou previsão plurianual de despesas em seu Volume II, referente aos exercícios de 2021 a 2023, de forma agregada.

É preciso destacar que, apesar da Constituição mencionar “investimentos plurianuais” e a LDO-2020 estabelecer previsão restritiva a “ações específicas, de investimentos em obras e

empreendimento estruturantes, com custo total previsto de, no mínimo, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)”, a LOA 2020 apresentou projeções plurianuais para todos os tipos de ação (não só investimentos), mesmo de valores inferiores ao previsto na LDO.

A Lei nº 14.116/2020 (LDO -2021), em seu art. 9º, § 7º⁹, voltou a regulamentar a possível plurianualidade orçamentária, estendendo a todos investimentos plurianuais com valor acima de R\$ 50 milhões, e não só a “investimentos em obras e empreendimentos estruturantes”, como constou da LDO do ano anterior:

Não obstante a previsão da LDO – 2021 e a experiência na LOA 2020, a Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA – 2021) não apresentou projeções plurianuais de despesas.

Análise de viabilidade de investimentos

A mesma Emenda Constitucional nº 102, também introduziu o § 15 ao art. 165, *in verbis*:

A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

Em setembro de 2020, por meio do Decreto nº. 10.496, foi instituído o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Cipi), para *o registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura, custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social*. Em dezembro de 2020, a Portaria SEGES/ME nº 25.405 regulamentou o Cipi.

Acontece que o Cipi não atende integralmente ao estabelecido na Constituição, uma vez que não estabelece a obrigatoriedade de apresentação de estudos de viabilidade, sendo que ele é um comando expresse incluído pela EC nº 102, como demonstrado acima.

Por outro lado, compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento, conforme disposto no art. 7º, VI, da Lei nº 10.180/2001, *identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação*.

Porque as “inovações” não são novidade

⁹ A Lei Orçamentária de 2021 poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a identificação, em ações específicas, de projetos de investimento plurianuais cujo valor seja superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

É preciso destacar que o Governo Federal estruturou, em 2005, uma análise de pré-viabilidade de investimentos de grande vulto, por meio da então Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), mas a iniciativa foi abandonada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no início de 2007 (PAULO, 2016, p. 19).

No mesmo sentido, a projeção plurianual do orçamento não representa uma novidade, sendo prática adotada até o PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653/08)¹⁰. De fato, os PPAs 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 discriminavam as ações orçamentárias para os quatro anos de vigência do plano, o que foi descontinuado a partir do PPA 2012-2015¹¹, em aparente afronta ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988¹².

Mais do que a previsão dos quatro anos referentes ao Plano, a lei do PPA 2008-2011, em seu art. 19, previa a publicação de um **PPA rolante** por meio dos Relatórios Anuais de Avaliação, nos quais eram apresentadas estimativas não só orçamentárias, mas também físicas, para os três exercícios seguintes ao estabelecido pela lei orçamentária vigente.

Note-se que, no caso do PPA 2008-2011, as projeções eram realizadas para cada ano, de forma desagregada, e para todos os tipos de ação orçamentária, não apenas para as do tipo projeto, tampouco havia um critério sobre o valor mínimo da ação.

Anteriormente, ainda na vigência da Constituição de 1967, havia o **Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)**¹³, regulamentado pela Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967, que compreendia a expressão financeira exclusivamente das despesas de capital, para um período de três anos, elaborado sob a forma de orçamento-programa. Apesar do Poder

¹⁰ Lei nº 11.653/2008, Art. 19. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano, que conterá: (...) V - as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias, inclusive as referidas nos artigos 22 e 23 desta Lei.

¹¹ PPA 2012-2015, art. 20. “Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2012 a 2015, está incluído no Valor Global dos Programas”.

¹² Anteriormente, concluí pela inconstitucionalidade do art. 20 da Lei do PPA 2012-2015, nos seguintes termos: “A solução encontrada pela lei do PPA 2012-2015 fere frontalmente o dispositivo constitucional em comento, uma vez que o torna inócuo. É evidente que a Carta Magna exige a discriminação dos projetos plurianuais no Plano. Nesse sentido, a regra introduzida pelo PPA 2012-2015 referente à escolha de um valor de referência para a discriminação dos investimentos é manifestamente inconstitucional” (PAULO, 2016, p. 105).

¹³ Art. 63 - A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. (...): Parágrafo único - As despesas de capital obedecerão, ainda, a orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar.

Executivo poder propor ajustes anualmente ao OPI, a projeção das despesas não poderia ultrapassar a vigência do Plano Nacional Quinquenal (art. 9º, § 1º).

Essas experiências (PPA rolante e OPI) não são tidas como casos de sucesso. As projeções não eram utilizadas como base de partida e raramente serviram como subsídio para a proposta orçamentária dos anos seguintes.¹⁴

Porque a qualificação dos investimentos contraria a nossa dinâmica política

A discriminação de investimentos plurianuais, que a EC nº 102 trata como uma possibilidade na LOA, contrasta com a obrigatoriedade estabelecida na Constituição para o Plano Plurianual por força do art. 167, § 1º, *in verbis*:

§ 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.

Não obstante a clareza do dispositivo constitucional, desde o PPA 2012-2015, o Plano Plurianual não tem discriminado os investimentos plurianuais, apenas menciona que esses investimentos são considerados no valor global dos programas, assim como acontece com os investimentos anuais e as despesas correntes. Sobre o tema, o art. 20 do PPA 2020-2023 estipula o que segue:

Para fins do disposto no § 1º do art. 167 da Constituição, o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas.

Parágrafo único. As leis orçamentárias e as leis de créditos adicionais detalharão, em seus anexos, os investimentos de que trata o caput, para o ano de sua vigência.

A Lei nº 13.971/2019, que estabelece o PPA 2020-2023, apresenta, em seu Anexo I, projeção de despesas para os programas como um todo, sem discriminar qualquer ação orçamentária. Já o Anexo III, apresenta um conjunto de investimentos plurianuais prioritários, contudo, sem estabelecer correlação com ações orçamentárias e as projeções são para todo o período do plano, de forma agregada.

A resistência à discriminação plurianual dos investimentos no PPA pode ser atribuída, em grande medida, à instabilidade política no Brasil que dificulta, sobremaneira, a formação de maiorias coerentes e estáveis¹⁵. Nesse contexto, o Poder Executivo utiliza o orçamento como

¹⁴ No caso do PPA rolante, as projeções serviam para a avaliação de projetos na Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) (PAULO, 2016, p. 114-115).

¹⁵ Para saber mais, ver *Presidencialismo de coalizão ou de cooptação?* (PESSÔA, 2015).

um importante instrumento para a manutenção ou expansão do apoio parlamentar¹⁶. Evidentemente, a plurianualidade orçamentária tende a reduzir esses espaços e dificultar a negociação política.

Essa instabilidade e, também, a urgência política, dada a dinâmica eleitoral a cada dois anos no País, também acabam por boicotar um planejamento mais detido dos projetos de investimento, levando a gastos orçamentários ineficientes. Isso explica, em grande medida, tanto o abandono das análises de pré-viabilidade dos investimentos, ocorrida com o lançamento do PAC no início de 2007, quanto o fim da discriminação dos investimentos no Plano Plurianual, a partir do PPA 2012-2015.

Assim, urge reconhecer que a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é o ponto central para a implementação de uma gestão da plurianualidade (FORTIS; GASPARIN, 2017, P. 57; BIJOS, 2020, P. 123), mas a dinâmica eleitoral e o nosso presidencialismo de coalizão inibem a formação de bases estáveis e compromissos com um determinado planejamento (PAULO, 2021; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Há como avançar?

Há, no Brasil, importantes instrumentos, protegidos por normas constitucionais, para a projeção de despesas plurianuais, mas esses instrumentos não são utilizados de forma efetiva para uma gestão da plurianualidade (FORTIS; GASPARIN, 2017, P. 57; BIJOS, 2020, P. 123).

Em termos normativos, a EC n° 102 preenche uma lacuna, permitindo que um investimento discriminado na Lei do PPA, com vigência de quatro anos, seja constantemente atualizado por uma projeção plurianual presente na Lei Orçamentária Anual. Isso superaria o problema quanto à finitude do planejamento contido no PPA, que seria formalizado em espasmos a cada quatro anos, para permitir à Administração manter sempre um panorama de médio prazo para os investimentos, para além do período do plano plurianual vigente.

Nesse sentido, deve ser tida como uma oportunidade o processo de acesso do Brasil à OCDE, para a construção de propostas a partir de alguns consensos estabelecidos internacionalmente,

¹⁶ Vide a polêmica mais recente referente às emendas de Relator-Geral (RP 9), que parece anular a pretendida democratização do orçamento com as emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), alçadas a emendas de execução obrigatória por Emendas à Constituição

como os 10 princípios da boa governança orçamentária (OECD, 2015), especialmente o alinhamento dos orçamentos com prioridades de médio-prazo (princípio 2).

Da mesma forma, devem ser observadas recomendações recentes do Congresso Nacional¹⁷ que apontam a necessidade de: (1) aprimorar os processos de seleção de projetos de investimento, mediante rigorosas análises de custo e benefício; (2) considerar a possibilidade de criação de uma agência autônoma de investimentos; (3) institucionalizar um processo mais abrangente, e periódico, de revisão de gastos públicos; (4) ampliar o horizonte de planejamento fiscal e orçamentário e (5) renovar iniciativas voltadas ao fortalecimento da boa prática conhecida como orçamentação por desempenho.

É preciso lembrar, porém, que a atualização das projeções orçamentárias foi realizada em período não tão distante, por meio do PPA rolante, e foi descontinuada sem maiores resistências. Outro ponto é que, não obstante a regra explícita na Constituição para que os investimentos plurianuais sejam discriminados no Plano Plurianual, ela vem sendo descumprida desde o PPA 2012-2015, sem qualquer consequência.

As estimativas plurianuais não podem ser realizadas apenas por formalismos burocráticos, mas devem contribuir para ganhos não só de eficiência, mas de eficácia e, principalmente, de efetividade. Para tanto, devem estar alicerçadas em um criterioso planejamento. Esse planejamento deve estar resguardado de pressões políticas pelo imediato comprometimento orçamentário. Vale dizer, é necessário que o planejamento, especialmente dos projetos de investimentos, atinja certa maturidade antes de consumir dotações orçamentárias para sua execução.

Considerando os princípios da boa governança orçamentária, as recomendações recentes do Congresso Nacional e os dispositivos introduzidos pela EC n° 102, é possível aprimorar os processos de seleção de projetos de investimentos exigindo que sejam aprovados em uma análise de pré-viabilidade antes de sua inclusão na proposta de lei orçamentária, resgatando uma experiência de 2005 com o Projeto-Piloto de Investimentos (PPI)¹⁸.

¹⁷ CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 173 e 174.

¹⁸ BRASIL, 2007, p. 15.

O ideal, para o suporte jurídico a essa iniciativa, seria uma alteração no art. 5º, § 1º, do Decreto nº 10.496/2020, que instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Quadro 1.

Quadro 1: Alteração proposta no art. 5º do Decreto nº 10.496/2020

De	Para
§ 1º Os projetos de investimento em infraestrutura deverão estar registrados no CIPI previamente ao empenho de despesa.	§ 1º Os projetos de investimento em infraestrutura deverão estar registrados no CIPI previamente a inclusão na proposta de lei orçamentária ou de emenda ao projeto de lei.

Fonte: Decreto nº 10.496/2020

Com isso, o esperado é que as negociações políticas quanto à disputa pelo orçamento se desenvolvam sobre um conjunto mais qualificado de propostas. Seria do interesse parlamentar a elaboração de bons projetos, para que eles possam ser contemplados orçamentariamente até o final de seu mandato. No mesmo sentido, interessaria ao parlamentar adotar projetos já aprovados em análises de pré-viabilidade, como meio de acelerar os benefícios que pode oferecer à sua base eleitoral.

Como apontado anteriormente, o esperado é que haja resistência dos Poderes Executivo e Legislativo em resgatar, de forma efetiva, a análise de viabilidade dos investimentos plurianuais e a sua discriminação no plano plurianual, não obstante os novos dispositivos constitucionais. Isso porque a negociação do orçamento está no centro da dinâmica política de apoio parlamentar ao governo¹⁹, de forma que a atuação de órgãos de controle e dos atores com legitimidade democrática (como Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário)²⁰ se torna indispensável para provocar a adoção das medidas necessárias.

Nesse sentido, podem ser dirigidas **determinações** para que:

- a) as unidades de planejamento sejam provocadas a analisar e avaliar a viabilidade dos investimentos estratégicos, conforme Lei nº 10.180/2001 (art. 7º, VI);

¹⁹ De fato, desde 2020, quando foi introduzida a possibilidade de emendas pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária, a maior parcela dos investimentos orçamentários da União tem como origem as emendas parlamentares (54% em 2020 e 52% em 2021, de acordo com o autógrafo extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, considerando o GND 4 das ações de tipo projeto).

²⁰ Para saber mais, ver BARCELOS, 2005; BARROSO, 2009; BRITTO, 2001; CASAGRANDE, 2002; GUERRA, 2008; HELLER, 2020.

- b) apenas os investimentos aprovados em análise de viabilidade sejam inseridos na proposta orçamentária (Constituição Federal de 1988, art. 165, § 15);
- c) os investimentos plurianuais sejam discriminados no Plano Plurianual (Constituição Federal, art. 167, § 1º).

No campo das **recomendações**, podem ser estimuladas:

- a) a projeção constante dos investimentos plurianuais, conforme previsto na Constituição Federal, art. 165, § 14;
- b) a criação de um canal técnico e institucional permanente entre as unidades centrais de planejamento estaduais e do DF com o órgão central de planejamento da União²¹, para o fortalecimento da regionalização do planejamento estabelecido no PPA, conforme art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto à recomendação referente à criação de canal técnico e institucional permanente entre as unidades de planejamento estaduais e da União, importa destacar a atual desarticulação na elaboração e gestão dos planos plurianuais nacional e estaduais. A abertura de um canal técnico permanente tende a fortalecer o planejamento nacional tanto sob o aspecto técnico-metodológico, quanto na maior coerência dos investimentos públicos, com possíveis impactos positivos, inclusive, na negociação de emendas parlamentares ao orçamento da União, que nos últimos dois anos responderam por mais da metade dos valores de investimentos autorizados pelo Congresso Nacional²².

Conclusão

Por um lado, o enfraquecimento do planejamento estratégico governamental está materializado na proposta de extinção do seu principal instrumento, o Plano Plurianual, presente na PEC n° 188, bem como pela distância da unidade responsável pela sua gestão da alta administração e do centro de governo. Por outro lado, a EC n° 102, de 2019, aprovada em meio à pretensão do Brasil de aceder à OCDE como país-membro, introduziu dispositivos na Constituição Federal voltados à qualificação dos investimentos financiados pelo orçamento público, seja pela

²¹ Atualmente, os fóruns existentes são de natureza política, envolvendo apenas os titulares, como os Conselhos Nacionais de Secretários de Estado de Administração (Consad) e de Planejamento (Conseplan).

²² Segundo valores do autógrafo extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), considerado apenas o Poder Executivo, as ações do tipo “projeto” e o Grupo de Natureza de Despesa 4 (investimentos). Foram considerados todos os tipos de emenda (individual, bancada estadual, comissão e relator-geral).

obrigatoriedade de uma análise de viabilidade, seja pela possibilidade de orçamentação plurianual.

Nesse sentido, vislumbra-se uma possibilidade de resgate e valorização do planejamento estratégico a partir da qualificação dos investimentos públicos, mediante a fiscalização, pelos órgãos de controle, quanto à efetiva implementação dos dispositivos constitucionais. Isso porque a dinâmica do nosso presidencialismo de coalizão tende a inibir que os Poderes Legislativo e Executivo estabeleçam planejamentos efetivos de médio e longo prazos, o que torna imperativa a participação dos atores com legitimidade democrática para que a vontade objetiva da Constituição seja respeitada.

De fato, há suporte normativo suficiente para que as unidades de planejamento sejam provocadas a avaliar a viabilidade dos investimentos estratégicos e, apenas aqueles considerados viáveis sejam contemplados na proposta de lei orçamentária. Quanto aos investimentos plurianuais, que sejam obrigatoriamente discriminados no Plano Plurianual e que a sua projeção orçamentária para exercícios futuros possa ser constantemente atualizada por orçamentos plurianuais.

Por fim, a criação de um canal técnico e institucional permanente entre o órgão central de planejamento da União com os correspondentes nos estados e DF, para articulação entre os planos plurianuais, tanto em termos metodológicos quanto substanciais, favoreceria a qualificação da regionalização do planejamento e proporcionaria importantes subsídios para o aprimoramento das emendas parlamentares, que nos últimos dois anos responderam por mais da metade dos investimentos da União aprovados nas leis orçamentárias.

Referências

BARCELOS, A. P. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, 2005.

BARROSO, L. B. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BIJOS, P. Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 10, n. 2, 2020, p. 108-128.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Projeto-Piloto de Investimentos: relatório anual exercício 2006** Brasília: MP, 2007.
- BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador: Centro de Atualização Jurídica (CAJ), v. I, n. 9, 2001.
- CASAGRANDE, C. Ministério Público, Ação Civil Pública e a judicialização da política – perspectivas para o seu estudo. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, a. I, n. 3, p. 21-34, 2002.
- CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a Execução Orçamentária e Financeira das medidas relacionadas ao Coronavírus. **Parecer 001/2020 CN-COVID19**. 18 de dezembro de 2020.
- COUTO, L. F. Faces e Funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. **Boletim de Análise Político-Institucional** n° 27, Brasília: IPEA, 2021.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, 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 n° 2549**, Brasília: IPEA, 2020.
- FORTIS, M. F. A.; GASPARIN, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.
- GRIGOLI, F.; MILLS, Z.; VERHOEVEN, M.; VLAICU, R. MTEFs and Fiscal Performance: Panel Data Evidence. **Policy Research Working Paper** n° 6186. World Bank, Washington/DC, 2012.
- GUAJARDO, S. **An Elected Official's Guide to Multi-Year Budgeting**. Government Finance Officers Association of the United States and Canada, 2006.
- GUERRA, G. R. O papel político do Judiciário em uma democracia qualificada: a outra face da judicialização da política e das relações sociais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 4, 2008.
- HELLER, G. Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. **Revista Direito das Políticas Públicas**, v.1, n. 2, p. 148-171, 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trabalhando com o Brasil**. 2018. Disponível em <http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil-Port.pdf>.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Public Governance & Territorial Development Directorate, 18 de fevereiro de 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.
- PAULO, L. F. A. **Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para sua efetividade**. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção ou o fortalecimento. Boletim de **Análise Político-Institucional** n° 27, Brasília: Ipea, março de 2021. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10576>.

PESSÔA, S. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 1, jan. 2015.

TOLLINI, H. Reforming the budget formulation process in the Brazilian congress. **OECD Journal on Budgeting**, 2009. Disponível em <https://doi.org/10.1787/budget-v9-art1-en>.

TONI, J. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

UNITED NATIONS, United Nations Development Group (UNDG). **Results-Based Management Handbook: Strengthening RBM harmonization for improved development results**, 2010.

ZIMERMANN, F. **Gestão da Estratégia com o uso do BSC**. Revisado e adaptado por Alexandre Laval Silva e Carlos Eduardo Penante D'Ávila Uchôa, Brasília: ENAP, 2015.