

## PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVOS À LUZ DA TRAJETÓRIA DOS PPA'S FEDERAIS

Leandro Freitas Couto<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar as mudanças pelas quais passou o Plano Plurianual (PPA) do governo federal, desde a sua previsão constitucional até o PPA 2020/2023. Localizado dentro do quadro mais amplo dos regimes de governança orçamentária, o foco do artigo é revelar como se deram os processos de participação social ao longo dessa trajetória de cerca de 30 anos. Vislumbra-se algumas alternativas metodológicas a partir das quais a participação social no planejamento poderia ser mais efetiva na orientação das decisões alocativas de curto prazo. Demonstra-se que as mudanças metodológicas tiveram impactos na viabilização do processo participativo, mas os componentes políticos do planejamento foram ainda mais predominantes para o fortalecimento interrompido e a sua fragilização corrente.

**Palavras-chave:** planejamento governamental; governança orçamentária; participação social; Plano Plurianual.

### Abstract

This article aims to present and to discuss the changes that Brazilian Federal Government Multi-Year Plan (PPA) has undergone since its constitutional establishment until to the current Plan for 2020-2023 period. As part of a broader budgetary governance regime, the article focuses on revealing how the processes of civic participation on budget and planning have occurred throughout approximately 30 years. It depicts some methodological alternatives from which social participation in planning could be more effective on guiding short term allocative decisions. It shows that methodological changes had impact on the effectiveness and possibilities of participatory processes, but the political elements of the planning process were determinants for the interrupted enhancement and its current weakness.

**Keywords:** governmental planning; budgetary governance; civic participation; Pluriannual Plan.

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais. Analista de Planejamento e Orçamento, pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

## **Introdução**

Depois de mais de 30 anos, o arranjo constitucional de planejamento e orçamento no Brasil ainda carece de regulamentação específica. Por seu turno, essa lacuna regulatória de uma nova lei de finanças permitiu experimentações e ajustes metodológicos nos processos e instrumentos, principalmente no PPA, que foi assumindo diferentes funções ao longo dos anos, alternando momentos de esvaziamento com outros em que teve maior centralidade.

Nos primeiros anos pós-Constituição, inexistia uma ligação do plano com o processo orçamentários. Com a reforma gerencial do plano e do orçamento, a partir de 2000, essa relação se estabelece em outros termos, aproximando os processos de planejamento e de orçamento. O PPA 2000-2003 também assume função de gestão de prioridades, aproveitando-se da experiência do “Brasil em Ação”, no período 1996-1999.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada meses antes da aprovação do PPA 2000-2003, e a própria crise fiscal na qual o Brasil estava imerso no final dos anos 1990, no entanto, limitam a sua efetiva implementação. Por outro lado, a LRF estabelece, em seu artigo 48, no bojo do regime de governança orçamentária no plano federal, a necessidade de participação social nos processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamentos.

Mais do que uma necessidade legal, o processo de construção do PPA 2004-2007 assumiu uma vertente participativa, enfatizada pelo novo governo que trazia experiências locais em orçamento participativo nas administrações municipais. Esse processo não foi linear, com mudanças metodológicas no plano e nos processos participativos, que demandam um olhar mais acurado para que seja possível uma análise dos avanços, recuos e desafios que permanecem para o próximo período.

Nessa linha, este artigo tem por objetivo apresentar as mudanças pelas quais passaram o PPA do governo federal, dentro do quadro mais amplo dos regimes de governança orçamentária, e como se deram os processos de participação social ao longo dessa trajetória. As mudanças metodológicas tiveram impacto para a viabilização do processo participativo, mas os componentes políticos do planejamento foram ainda mais predominantes. Um olhar sobre os mecanismos que facilitam ou dificultam essa interação, entre planejamento e participação social, pode ser útil não apenas ao governo

federal, como aos entes subnacionais, no esforço necessário à reconstrução das capacidades estatais nesse tema. A pesquisa se valeu de busca e análise da legislação, fontes documentais e bibliografia sobre o assunto.

Para tanto, este artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, será apresentada a trajetória dos diferentes PPA, destacando as abordagens e metodologias aplicadas, bem como as funções atribuídas ao plano, dentro da macrofunção do planejamento governamental. Em seguida, serão discutidas as tentativas de efetivação do plano como instrumento para a participação social no governo federal. Por fim, a terceira seção destaca as dificuldades na relação entre planejamento e orçamento no quadro do atual regime de governança orçamentária e as complexidades envolvidas para que a participação social consiga influenciar as decisões alocativas.

### **Trajетória do Plano Plurianual no Governo Federal**

Estabelecido pela Constituição de 1988, o PPA ainda carece de uma regulamentação específica, conforme determinação do § 9º do artigo 195, que indica que caberia à Lei Complementar (LC) dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa lacuna normativa permite uma margem de ajustes metodológicos e nos processos de elaboração e gestão do PPA que foram testados ao longo dos anos, buscando refletir opções políticas que empregavam ao plano diferentes funções relativas ao planejamento governamental.

Essas escolhas políticas revelam apostas na formatação de novos arranjos institucionais para o planejamento governamental, que vão se adaptando aos diferentes governos (MAGALHÃES; COUTO, 2018). Dentro desses arranjos, as funções que cabem ao plano se alteraram, requerendo mudanças metodológicas no seu formato e nos processos envolvidos, com rebatimentos importantes na sua relação com o orçamento (COUTO; CARDOSO JR, 2020a). Com essa dinâmica, alguns planos inclusive restaram esvaziados de qualquer função de planejamento, resguardando apenas papel de prestação de contas ou a formalidade do cumprimento do mandato constitucional.

Foi esse o caso dos primeiros PPA pós-constituição, referentes aos períodos 1991/95 e 1996/99, que não tinham uma relação nítida com o orçamento ou com o planejamento de longo prazo, não ocupavam lugar na gestão estratégica, gestão territorial ou serviam de

plataforma para a participação social. Com o impeachment de Fernando Collor, o Governo Itamar Franco chegou a enviar uma proposta de revisão do PPA ao Congresso Nacional que não chegou a ser aprovado. Serviam mais como carta de intenções, com uma lista de objetivos, diretrizes e projetos, sem um processo de gestão específico, que envolvesse a tomada de decisão alocativa para o curto prazo.

Todavia, em paralelo ao PPA 1996/1999, definiu-se uma lista de projetos prioritários, com um processo de gestão específico, emoldurado dentro de um programa de investimentos, o Brasil em Ação. Conforme Barzelay e Shvets (2005), o Brasil em Ação tinha três pilares: uma estratégia de gestão baseada na figura de um gerente para cada projeto, o controle do fluxo financeiro dos projetos e um sistema de informações que dava suporte ao fluxo de comunicação entre os gerentes dos programas e a equipe responsável pelo monitoramento do Plano no Ministério do Planejamento.

Essa iniciativa do Brasil em Ação converge com o momento em que a agenda da Nova Gestão Pública/New Public Management (NPM) se ensaiava no Brasil, principalmente a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), patrocinado pelo então Ministro Bresser-Pereira. Conforme demonstram Couto e Cardoso Jr. (2020b), embora o planejamento não fosse um elemento central na agenda da reforma do estado, foi justamente a reformulação do PPA que permitiu a realização de algumas das mudanças previstas para a gestão e o processo orçamentário.

A partir daí, a lógica de integração entre plano e orçamento se alterou, tornando-se uma primeira tentativa de orçamento por programas, que deveriam ser construídos a partir da identificação de problemas, com o conjunto de ações atacando as suas causas. A efetivação dessa mudança, no entanto, não se deu sem falhas, fruto de escolhas políticas e técnicas, de um lado, e de lacunas de capacitação necessárias para sua implementação ao longo do tempo (GARCIA, 2015).

Esse processo culmina com novas funções atribuídas a esse instrumento de planejamento, que, a partir de 2000, busca não apenas efetivar a ligação com o orçamento, mas também parte de uma base planejamento territorial, que se acoplava a uma estratégia de longo prazo para a construção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Mais que isso, o PPA 2000/2003, também conhecido como Avança Brasil, assumiu uma função de gestão de prioridades, baseada na experiência anterior do Brasil em Ação. Todos os cerca

de 350 programas tinham gerentes, mas apenas os 67 programas prioritários contavam com processos de gestão do fluxo financeiro e gestão de restrições. Todavia, com a crise financeira que abateu o País no final dos anos 1990, e as restrições fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada pouco meses antes da aprovação do PPA, teve sua aplicação limitada.

O PPA seguinte, para o período 2004/2007, PPA Brasil de Todos, elaborado no primeiro ano do Governo Lula, basicamente manteve o formato metodológico do plano anterior. Já a função de gestão de prioridades seria abandonada, e o arranjo institucional de gestão de prioridades se distanciou do PPA e mesmo do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Spof), deslocando-se para a Casa Civil, onde viria a ser constituído o arranjo de gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (COUTO; MAGALHÃES, 2017).

Outra função abandonada no PPA 2004/2007 foi o planejamento territorial, cuja atualização do Estudo dos Eixos não foi apropriada pelo novo governo, que tinha críticas à sua projeção enquanto corredores de exportação, fortemente focado em infraestrutura e desconhecia o papel das cidades enquanto articuladoras do território, dado que desconsiderava as múltiplas escalas do território (GONÇALVES; BRANDÃO; GALVÃO, 2003). Em seu lugar, a lei do plano trazia a proposta de construção de “pactos de concertamento”, que pode ser traduzida como uma experiência-piloto para gestão territorial a partir da articulação federativa entre Governo Federal, estados e municípios, com base nos elementos dos PPA dos entes.

Todavia, a principal inovação desse PPA foi a introdução da participação social no seu processo de elaboração. Embora o modelo previsse a participação social no monitoramento dos programas, em um primeiro momento, ela foi limitada à elaboração da dimensão estratégica do plano, sem consequências mais diretas sobre a gestão e o processo alocativo. Deve-se reforçar, no entanto, que esse não era o único instrumento de participação social que o novo governo utilizava ou buscava implementar ou fortalecer. Como se verá mais adiante, a falta de conexão entre eles acabou sendo alvo de críticas por parte da sociedade civil.

A elaboração do PPA 2008/2011 é fortemente influenciada pelo lançamento do PAC, no início de 2007, que não apenas criou uma carteira de projetos prioritários, como instituiu

um arranjo de gestão que prescindia, em boa medida, do PPA e do Spof. Os processos participativos foram apropriados dos canais institucionais já existentes, a partir dos conselhos nacionais setoriais de participação social, sem que houvesse a instalação de processos participativos específicos para o PPA.

Nesse momento, houve ruptura importante com o processo que se vinha construindo até então. O PPA restou, novamente, esvaziado das funções de planejamento que até então buscava desempenhar, ainda que contraditoriamente, o planejamento governamental como um todo – envolvendo o planejamento setorial, definição e gestão de prioridades, tenha tido uma trajetória à parte nesse período (CARDOSO JR; GIMENEZ, 2011).

Esse era o contexto no qual ocorreu uma importante mudança na metodologia do PPA para o período 2012/2015. No lugar dos programas teoricamente construídos a partir do marco lógico – depois, modelo lógico – assentados na identificação de um problema central, definição de um objetivo e seleção de ações (orçamentárias e não orçamentárias) para enfrentar suas causas, passou-se a ter programas temáticos, grandes classificadores que continham vários objetivos, metas e iniciativas, enquanto as ações orçamentárias deixavam de fazer parte do PPA e não havia relação direta entre as metas e as ações orçamentárias (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; GARCIA, 2015; COUTO; CARDOSO JR., 2020a).

Para cada objetivo, indicava-se um órgão responsável, o que não acontecia com as metas. Os indicadores do PPA se ligavam ao programa temático, sem vinculação direta com seus objetivos. Assim, os indicadores se prestavam a uma função de monitoramento do contexto da situação na qual o tema se inseria, e o plano se tornou instrumento de comunicação e transparência – painel de políticas, na definição de Arantes Paulo (2014).

Couto e Cardoso Jr. avaliaram essa mudança metodológica do PPA da seguinte forma:

Essa mudança na metodologia teve custos expressivos. Em primeiro lugar, o curto intervalo de tempo para a implementação da nova metodologia resultou em um plano com muita confusão conceitual e mais de 2 mil metas de governo. Iniciativas confundiam-se com metas, e estas se confundiam com indicadores. Mais importante ainda, o PPA afastou-se ainda mais do orçamento, e **as discussões em torno do plano afetavam muito pouco o processo alocativo**. A isso, relacionava-se outro importante fator do novo PPA, a ausência de modelo de gestão que lhe conferisse alguma função importante no âmbito do planejamento. Todavia, ainda vale mencionar uma importante alteração no orçamento, que resultou na agregação de ações – que ficaram mais próximas das iniciativas do PPA –, e a criação dos planos orçamentários no nível gerencial. (COUTO; CARDOSO JR, 2020a, p. 23, grifo nosso).

O novo formato do PPA, por outro lado, permitiu a exploração de novas funções. A participação social foi uma das suas principais apostas, retomando a trajetória que havia sido ensaiada no PPA 2004/2007. As discussões, dessa vez, ultrapassaram a dimensão estratégica do plano, focando em agendas transversais para públicos-alvo específicos: mulheres, população em situação de rua, população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero (LGBT), povos indígenas, pessoas com deficiência, políticas de promoção de igualdade racial, criança e adolescente, pessoa idosa, juventude. Vale dizer que esse processo participativo teve ressonâncias também no orçamento, processo que será discutido na próxima seção.

Outra iniciativa que prometeu promover a participação social a partir do PPA foram as Agendas de Desenvolvimento Territorial, uma nova tentativa de gestão territorial entre governo federal, estados e municípios que, desta vez, para além da iniciativa de 2004, buscava incentivar o envolvimento da sociedade civil nos territórios em que se implementava. A apropriação da dimensão territorial no planejamento, e no PPA em particular, tinha a participação social como uma das suas diretrizes (ALBUQUERQUE; COUTO, 2014).

O PPA 2016/2019 seguiu a mesma metodologia do plano anterior, com aprimoramentos localizados, visando ao enxugamento das metas e maior precisão conceitual. No entanto, as escolhas políticas mudam sensivelmente. O plano, elaborado durante o governo Dilma Rousseff e executado, em sua maior parte, durante o Governo Temer, foi novamente esvaziado. A principal aposta, como busca de legitimidade, parece ter sido o processo de internalização da agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), mas não teve grandes consequências, tendo também sido descontinuada no governo Bolsonaro, último ano do referido PPA. Simbolicamente, o veto do Presidente Jair Bolsonaro à Lei do PPA 2020/2023 se deu justamente à proposição do Congresso Nacional de ter os ODS como uma diretriz para o plano (RAMIRO, 2021).

Diante do esvaziamento das funções do PPA 2016/2019, deu-se nova tentativa de reformulação do plano para o período 2020/2023, com o resultado sendo uma fusão das metodologias anteriores dos programas temáticos e dos programas baseados em problemas. Isso gerou programas muito amplos, com baixa delimitação dos componentes,

e simplificação metodológica que representam perdas no que se refere à transparência das políticas e dos compromissos públicos governamentais institucionalizados.

Novamente, mais do que uma escolha meramente metodológica, o PPA revela escolhas políticas maiores referentes ao planejamento governamental. A PEC 188, apresentada no Senado Federal em novembro de 2019, após, portanto, ao envio do PL PPA, previa a extinção do Plano da Constituição. Antes disso, o governo ainda buscou retirar a necessidade de apresentar no PPA os investimentos plurianuais como condição necessária para a sua orçamentação, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) N° 98/2019.

Isso se dá, vale dizer, em um contexto de fragilização institucional do planejamento – absorção do ministério do planejamento na estrutura do ministério da economia, extinção da secretaria de planejamento, que é rebaixada a subsecretaria, com estrutura reduzida, dentro de uma Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loterias. Além disso, a fusão das estruturas ministeriais também impacta as áreas de planejamento setoriais, que não raro são fundidas às áreas de orçamento, finanças ou administração.

Na seção seguinte, serão discutidas como essas capacidades foram acionadas no governo federal, a partir do PPA, buscando identificar os caminhos possíveis de se trilhar a partir do momento em que a participação social voltar à agenda política.

### **A participação social no PPA**

Os instrumentos não são neutros. Da mesma forma como o planejamento não é puramente técnico. A sua utilização deve ser compreendida a partir dos resultados ensejados, que revelam uma relação mais ou menos explícita entre governantes e governados. As escolhas dos instrumentos das suas lógicas processuais e formatos metodológicos permitem, também, compreender as capacidades políticas dos governos que as empregam (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). A análise em torno das funções e formatos que o PPA foi adquirindo ao longo dos anos em diálogo com as iniciativas de participação social permite observar os limites impostos pelo instrumento à efetivação de um novo padrão das relações entre Estado e Sociedade. A própria escolha de quais políticas são objetos de participação, quem participa, como, por meio de qual processo, pode ser revelada, direta ou indiretamente, não apenas pelo instrumento em si, mas pelo seu processo de elaboração e gestão.

Nessa linha de abordagem, a partir dos instrumentos da ação pública, o PPA se justifica como objeto central de análise pela sua função de orientador do orçamento e das decisões alocativas de médio e curto prazo (um a quatro anos). É preciso observar se a estruturação do processo de participação social, na elaboração e gestão do plano, alcança as escolhas alocativas.

Durante a sua trajetória, dois PPA revelaram iniciativas de participação social de forma mais direta: PPA 2004/2007 e PPA 2012/2015. Além de terem abordagens metodológicas muito distintas, ensejaram processos participativos com incidências em diferentes dimensões do plano e, por consequência, também com distintas possibilidades de impactar o orçamento.

O PPA 2004/2007 trouxe uma abordagem participativa com a construção de um processo de planejamento, que envolvia a sociedade na definição das orientações estratégicas do PPA. Para tanto, foram realizadas plenárias em todos os estados e no Distrito Federal, que contaram com a participação de mais de duas mil organizações da sociedade civil para a discussão dos desafios e diretrizes para seu enfrentamento pelo governo federal, que foram reunidos em torno de três mega objetivos.

Desde o início do governo Lula, os documentos oficiais do governo enfatizavam uma grande inovação no processo de planejamento. Como destaca Couto (2020, p. 152), a “mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava uma nova concepção de planejamento, trazendo a importância da articulação de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de esta ser construída com a participação da sociedade”.

Todavia, esse processo acabou recebendo críticas da sociedade civil com relação ao escopo e suas consequências. Com relação ao escopo, a dimensão estratégica do plano, construída em paralelo à definição dos programas e das ações orçamentárias, tem incidência limitada no processo alocativo. Couto (2020) analisou o núcleo da estratégia de desenvolvimento do PPA 2004/2007, que defendia a dinamização do crescimento econômico via ampliação do mercado de consumo de massas, revelando a sua limitada capacidade de impactar o orçamento no curto prazo. Nesse ponto, é necessário ainda esclarecer que apenas parte da dimensão estratégica – discussão dos desafios e diretrizes, foram objetos da participação social, e não toda a estratégia.

De fato, a elaboração dos programas do Plano, voltados ao enfrentamento de problemas na sociedade através de um conjunto de ações, orçamentárias e não orçamentárias, direcionadas às causas desses problemas, sofria pouca ou nenhuma incidência desse processo participativo. E era a definição dos programas, por sua vez, que tinha uma influência mais direta no orçamento, pois determinava as ações que fariam parte do orçamento – ainda que o grau inercial da peça orçamentária fosse elevado.

O processo deveria seguir com a participação social também na gestão dos programas. Nessa lógica, os desafios e diretrizes do PPA 2004/2007, discutidos em processo de participação social, poderiam alimentar a gestão, monitoramento, avaliação e revisão do Plano. Mas a gestão participativa do Plano não avançou, ainda que outros espaços, instrumentos e processos de participação tenham ganhado relevância no âmbito das políticas setoriais, por meio dos Conselhos ou Conferências Nacionais. Assim, na elaboração do PPA 2008/2011, já não se teve nenhum processo específico de participação social, que deveria se nutrir desses outros espaços institucionais existentes.

O distanciamento entre os processos conferenciais e a dinâmica dos conselhos setoriais de participação social em relação ao Spof, no entanto, se fez sentir. Os tempos distintos para a construção dos Planos e orçamentos e os processos participativos era um primeiro obstáculo, mas a desintegração dos processos e instrumentos era ainda mais ampla.

No PPA 2012/15, a participação social foi retomada e se deu via Fórum Inter Conselhos, tanto nos momentos de elaboração quanto de gestão do Plano, buscando diminuir esse distanciamento entre os processos participativos e os processos de planejamento e orçamentação. Foi nesse espaço que os Conselhos definiram quais as agendas transversais seriam destacadas no plano e seriam objeto de gestão participativa. A partir dessa experiência, também se buscou uma incidência no processo orçamentário, principalmente a partir da “reforma orçamentária” de 2013, que promoveu uma aglutinação de ações e criação dos Planos Orçamentários (PO).

O PPA 2012/2015 acabou dando destaque a essas agendas transversais. Ainda que focada em públicos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, juventude, população em situação de rua, povos indígenas, negros, idosos, LGBT) e fortemente relacionadas às políticas sociais, essas agendas ocuparam espaço central na estratégia de gestão do plano, que havia sido reestruturado em torno de programas temáticos.

Todavia, é possível identificar as transversalidades como orientação da gestão governamental desde o PPA 2004-2007. Para as autoras, “as definições e os exemplos de “temas transversais” adotados nos instrumentos de elaboração e gestão do PPA 2004-2007 indicavam que “temas transversais” eram todos os problemas complexos e multifacetados, para os quais eram exigidos do governo a atuação articulada dos diversos órgãos da administração pública federal” (RODRIGUES; XAVIER, 2017, P. 100).

Assim, criticam a limitação dos temas considerados transversais no PPA 2012/2015, o que foi parcialmente superado no PPA 2016/2019, quando da indicação de temas como o uso múltiplo da água, economia solidária e desenvolvimento rural sustentável também como agendas transversais. Todavia, a partir da deposição da Presidenta Dilma Rousseff, os processos participativos no Plano perderam novamente o fôlego.

De toda a forma, a participação social no PPA 2012/2015, e até o momento em que ocorreu no PPA seguinte, concentrou-se na dimensão tática do Plano, em torno dos seus programas, objetivos e metas, diferentemente da experiência do PPA 2004/2007, que, como visto, havia se concentrado na dimensão estratégica do Plano. Os programas temáticos passavam a expressar os objetivos, linhas de ação em cada área de políticas públicas e os compromissos públicos do governo, em formato de metas. As agendas transversais, objeto da participação social, identificavam metas e objetivos que compunham os diferentes programas e tinham relação direta com os públicos ou questões selecionadas.

As ações orçamentárias, no entanto, a partir do PPA 2012/2015, deixam de constar do Plano. Formalmente, a ligação entre Plano e Orçamento se dava com as iniciativas, que expressavam entregas à sociedade, reunidas nos objetivos dos programas temáticos. A relação entre metas e orçamento, por sua vez, não era direta ou unívoca. Assim, ainda que o processo de participação tenha avançado para os componentes táticos do Plano, a relação com o orçamento não foi equacionada.

O processo participativo ancorado no PPA 2012/2015 alcançou o orçamento por outros caminhos. A partir das mudanças metodológicas do Plano, o orçamento também procedeu uma “microrreforma”, que buscou a aglutinação de ações e a criação de PO, uma subdivisão da ação quando da ocorrência de produtos intermediários para os bens e serviços entregues à sociedade, mas apenas no nível gerencial. Com isso, sobrevieram

muitas críticas da sociedade civil organizada, que indicava perda de transparência do orçamento. Com a discussão ganhando corpo no Fórum Inter Conselhos – instrumento que foi premiado pela ONU como iniciativa para gestão pública – estabeleceu-se processo específico para a discussão da LDO. A participação chegava mais perto do orçamento, num ensaio que não conheceria continuidade nos governos seguintes.

Outra experiência digna de nota com relação ao PPA 2012/2015 foram as Agendas de Desenvolvimento Territorial, uma perspectiva de gestão territorial compartilhada com estados, municípios e que previa a construção de planos de desenvolvimento territoriais participativos. A previsão de participação social era, aliás, a principal diferença com relação aos pactos de concertamento do PPA 2004/2007. A proximidade do território traz questões mais concretas para a realidade da população, superando a discussão a respeito das escalas e objetos próprios da participação no nível federal (FONSECA, 2019).

Paralelamente, a Emenda Constitucional (EC) nº 95 marca um novo regime fiscal e um novo regime de governança orçamentária no Brasil. Os impactos sobre o processo alocativo são substantivos, com reflexos importantes para as políticas públicas, particularmente na área social, objeto constante de atenção da sociedade civil organizada nos processos de participação social. Apesar desses impactos, a política fiscal não foi objeto da participação social.

A escolha do PPA como instrumento de promoção da participação social, assim, revela suas limitações com relação ao que cabe ou não na discussão com a sociedade civil. Os investimentos em infraestrutura, maioria dos quais com horizonte plurianual, são outro exemplo disso. No processo de elaboração do atual PPA 2020/2023, em sentido contrário, o Governo Federal defendeu o fim da obrigatoriedade de que os investimentos plurianuais constassem obrigatoriamente no Plano para serem incluídos no orçamento, derrubando o parágrafo 1º do art. 167 da Constituição, que determina que 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. Ainda que a proposta do governo não tenha passado, abriu uma janela para o PPA 2020/2023, o que já tem dado margens a questionamentos do Tribunal de Contas (COUTO; CARDOSO JR, 2020a).

A fragilização e esvaziamento dos instrumentos de planejamento também podem implicar uma redução dos espaços de participação e controle social da ação governamental. Embora a participação social continue nas referências legais que conformam o regime de governança orçamentária, como a LRF (LC nº 101/2000), a política de governança da administração pública federal (Decreto 9203/2017), sua efetivação no planejamento, e no PPA em particular, se esvai. No PPA 2020/2023, a participação social se limitou a sugestões individuais via internet. Esse processo segue de encontro às referências internacionais, particularmente da OCDE, organização na qual o Brasil almeja ingressar, que não só reforça a importância do planejamento para a ativação das funções do Centro de Governo, como tem na participação social um de seus princípios fundamentais (DE TONI, 2021).

A avaliação do atual regime de governança orçamentária no Brasil e suas implicações para a participação social será objeto da próxima seção.

### **Regime de Governança Orçamentária no Brasil e seus impactos para a participação social**

Dentro do quadro geral do planejamento e das finanças públicas, o Orçamento Geral da União (OGU) é o instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados. A governança orçamentária compreende o arranjo institucional no qual essas relações se processam, por meio de regras formais e informais que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos (COUTO; CARDOSO JR., 2018).

A governança orçamentária federal brasileira sofreu transformações relevantes ao longo dos últimos sessenta anos e produziu regimes substancialmente distintos, tais como os representados pela Lei nº 4.320/1964, pela Constituição Federal de 1988, pela LRF– LC nº 101/2000, pela Reforma Gerencial dos Orçamentos (RGO), pelo Projeto Piloto de Investimento (PPI) de 2005 e pelo PAC 2007 (BARCELOS, 2012).

Mais recentemente, durante a última década, novamente se sucederam importantes alterações nas organizações, normas e práticas orçamentárias, sugerindo a emergência de um novo regime. Ancorado em diversas iniciativas institucionais, o atual regime foi

delineado a partir da imposição da execução de emendas parlamentares, iniciada em 2014; na criação da Instituição Fiscal Independente (IFI), em 2016; na formalização da Junta de Execução Orçamentária (JEO), em 2017; na instituição de uma política de governança da administração pública federal orientada ao controle; nas transferências diretas de emendas parlamentares a entes subnacionais; e, sobretudo, na aprovação da EC nº 95.

Os movimentos de esvaziamento do PPA, como a proposta da sua extinção ou a retirada (ou suspensão), como visto, da obrigatoriedade de fazer constar no plano os investimentos plurianuais, são uma nova face do novo regime de governança orçamentária no Brasil. A própria simplificação metodológica do PPA 2020/2023, em que se observam programas abrangentes, deixa várias agendas e políticas públicas ocultas, sob indicadores e metas genéricas, ao lado da flexibilidade do desenho das ações orçamentárias e dos PO, que dão margem ao que se vê como “orçamento secreto”.

Barcelos e Couto apresentam uma caracterização do atual regime de governança orçamentária no Brasil, a partir da aplicação de princípios ostromnianos de governança dos comuns. A análise se assenta em cinco blocos de princípios para os regimes de governança pública para os bens comuns, em que se pode ser conceitualmente aplicado para o orçamento público (RAGONE, 2021; BARCELOS; COUTO, 2021). São eles: Delimitação e Especificação (de usuários e recursos); Congruência e Realismo; Inclusividade Decisória, Controle e Coordenação da Complexidade.

Segundo os autores, a análise da configuração dos princípios no atual regime de governança orçamentária revela ao menos duas características centrais. De um lado, confirmam a importância que o Poder Legislativo e os Órgãos de Controle vêm assumindo nas definições – e interpretações – das regras e recursos que envolvem o orçamento público. De outro lado, o peso da EC nº 95, com a imposição do teto para o crescimento dos gastos primários, na caracterização do regime, implica na sua baixa capacidade de lidar com as especificidades que conformam a complexidade do arranjo de governança orçamentária no Brasil (BARCELOS; COUTO, 2021).

A fragilização do planejamento no Poder Executivo é, portanto, contraposta com o peso crescente das emendas parlamentares na definição das prioridades para execução orçamentária. Nessa linha, o PPA tem perdido seu lugar na governança orçamentária,

pouco impactando nas decisões alocativas. Por seu turno, o papel do legislativo se fortalecendo que se pode já descrever como um “semipresidencialismo orçamentário”.

Em 2020 e 2021, cerca de 50% dos investimentos, em ações do tipo “projetos”, do governo federal foram indicados por emendas parlamentares. Isso também se expandiu para os demais entes federativos que importam na sua legislação orçamentária, de forma crescente, a impositividade das emendas parlamentares. O quadro abaixo traz os dados referentes aos investimentos, discriminados pelos identificadores de resultado primários, agrupados nas categorias de despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) e emendas (RP6, 7 e 9).

**Quadro 1:** Investimentos por indicador de resultado primário

Ano	Identificador de resultado primário	Dotação Atual (R\$)
2020	Despesa Primária	11601361152
	Emendas obrigatórias	11439597488
2021	Despesa Primária	9.272.691.666
	Emendas obrigatórias + Emenda de Relator	9.276.796.428

Fonte: Siop. Elaboração do autor (valores nominais)

Assim, pode-se observar também um deslocamento, ainda incipiente, da promoção da participação social no orçamento público do Poder Executivo para o Poder Legislativo. É possível observar várias experiências parlamentares que, com o apoio do instituto da obrigatoriedade da execução das suas emendas ao orçamento, passam a promover processos participativos na definição das alocações.

A limitação dos gastos primários, com a EC nº 95, ganha novo capítulo, apesar da pandemia da Coronavirus disease 2019 (Covid-19), com a EC nº 109/2021, que cria um subteto para as despesas obrigatórias. A sobreposição das regras fiscais constrange cada vez mais o gasto público, e o regime de governança orçamentária, daí resultante, enseja estratégias distintas para os atores que disputam o orçamento manterem ou ampliem seu espaço relativo.

Há, com isso, uma reforma sub-reptícia do Estado que vai se retirando de várias áreas da ação pública. A proposta de reforma administrativa completa o movimento com o princípio de subsidiariedade. Do ponto de vista orçamentário, dado que a elevação de receitas não mais impacta as capacidades de gasto direto, uma das alternativas aprimoradas é o aumento do gasto tributário, que envolve renúncia de receitas para

favorecer determinado setor econômico. A exploração de algumas claraboias do teto, como a capitalização de empresas estatais não dependentes, parece outra alternativa utilizada. Novamente, objetos que escapam dos processos participativos.

De todo modo, há uma redução no espaço do investimento público, o que afetaria também a efetividade dos processos participativos sobre a decisão alocativa. De outro lado, o desmonte dos processos e instituições de planejamento converge com o estreitamento dos canais de participação, que deveriam incidir sobre as estratégias de gestão das políticas públicas, por meio dos conselhos setoriais de participação social.

Assim, há no Brasil um regime de governança orçamentária que restringe a participação social no planejamento por uma série de caminhos. Fragilização e flexibilização do plano e do orçamento se somam aos constrangimentos fiscais para a ampliação do gasto público. Ademais, as estratégias alternativas dos atores que disputam o orçamento não constituem objetos abertos à participação social. A posição do legislativo, como definidor de prioridade do orçamento, coloca-o numa posição de destaque, a ponto de se ensaiar algumas experiências de participação na perspectiva dos parlamentares, cujos reflexos precisam ser mais bem compreendidos com pesquisas futuras.

Os elementos técnicos do planejamento importam, na medida que as escolhas metodológicas permitem ou excluem possibilidades para o relacionamento entre os atores. A discussão em torno do “orçamento secreto”, por conta de programas e ações “guarda-chuva”, é exemplo disso. As alternativas de incidência da participação social na dimensão mais estratégica do plano ou na sua dimensão tática podem ter impactos diferenciados sobre o orçamento. Daí a formatação da relação entre plano e orçamento restam como configuração fundamental para a apropriação dos elementos advindos da participação social.

Todavia, os elementos políticos são estruturantes. Eles informam o espaço para a relação socio-estatal, as estratégias de articulação entre os diferentes poderes e, obviamente, a posição do planejamento na coordenação do governo e na relação com os demais atores estatais e não estatais. Nesse contexto, as possibilidades que os instrumentos utilizados permitem para a participação social revelam as capacidades estatais acionadas. É o projeto político que, em última instância, aciona esses dispositivos.

## **Conclusões**

Numa trajetória de cerca de 30 anos, o PPA passou por mudanças metodológicas que apropriaram diferentes funções do planejamento governamental. O formato do plano pode contribuir para o desempenho de suas funções, mas são as escolhas políticas as mais determinantes. Nos anos mais recentes, essas escolhas apontaram para o esvaziamento do instrumento e do planejamento, em geral, além da redução dos espaços de participação.

Enquanto o planejamento do Poder Executivo é fragilizado, o Poder Legislativo amplia seu espaço na condução do orçamento. As emendas parlamentares se tornaram impositivas, instituto que avança das emendas individuais para as coletivas de bancadas estaduais, ganhando força constitucional. Ressalta-se, por fim, a redução do espaço das despesas, particularmente dos gastos discricionários, o que inclui os investimentos, principalmente a partir da EC nº 95, que impôs um teto para o crescimento das despesas primárias.

Por seu turno, os espaços de participação social, em geral, também são esvaziados, com os conselhos setoriais. E os órgãos colegiados são extintos ou reduzidos. O PPA 2020/2023 contou com uma participação proforma virtual, individualizada no seu processo de elaboração, respondendo à determinação da LRF que prevê, em seu artigo 48, como forma de assegurar a transparência à gestão que fiscal, que deverá haver incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e orçamentos.

Todavia, para além dos instrumentos formais, as escolhas políticas se dão em sentido contrário. Foi possível observar alternativas metodológicas a partir das quais a participação social no planejamento poderia ser mais efetiva na orientação das decisões alocativas de curto prazo. Mesmo esse espaço é precedido pela definição política de sua posição diante de todo o processo de governança orçamentária, o que inclui a seleção sobre o que pode ou não ser objeto de discussão com a sociedade civil, ou mesmo quais atores participam da disputa orçamentária.

Marginalmente, alguns parlamentares, no âmbito da discussão das emendas ao orçamento, têm promovido processos participativos. Isso, todavia, ainda precisa ser mais bem compreendido, considerando sua efetividade, extensão, metodologias e rebatimentos do ponto de vista do funcionamento da nossa democracia. Por seu turno, os PPA, embora possam exercer essa função de promoção da participação social, como sua trajetória

informa, restam, no nível federal, por ora esvaziados de papel mais relevante, sua história recente. No entanto, já proporcionou importantes lições.

## Referências

- ALBUQUERQUE, E. B.; COUTO, L. F. Território, participação e planejamento: Agenda de Desenvolvimento Territorial e o caso do Rio Grande do Sul. *In*: MONTORO, G. C. F. *ET AL.* (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, pp. 248-269.
- ARANTES PAULO, L. F. **Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para sua efetividade**. Curitiba: Juruá, 2016.
- BARCELOS, C. L. K. Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964. 2012. **Tese (Doutorado)** – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARCELOS, C. L. K.; COUTO, L. F. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC 95. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília, Ipea: 2021 (no prelo).
- BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 2005.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica**. Brasília: Ipea, 2010.
- CARDOSO JÚNIOR J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C. M; SABOYA PINHEIRO, M. M. (org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. 1ed., v. 1, Brasília: IPEA, 2020, p. 145-164.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 19, 2018.
- \_\_\_\_\_. 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, 2020a.
- \_\_\_\_\_. Planejamento governamental a partir da reforma do Estado. *In*: CAVALCANTE; P. L. C; SILVA, M. (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020b.
- COUTO, L. F.; MAGALHÃES, A. P. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 12, 2017.

DE TONI, J. A Modernização do Planejamento Governamental e a Governança Necessária para o Centro de Governo. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 27, 2021.

FONSECA, I. F. **Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália**. Brasília: IPEA, 2019

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos de Desenvolvimento e Integração. *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional**. São Paulo: UNESP, 2003.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Tradução de Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2021

MAGALHÃES, A. P.; COUTO, L. F. Gestão de Prioridades e Núcleo de Governo: os casos do Brasil em ação e do programa de aceleração do crescimento. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

RAGONE, M. Recursos orçamentários observados como bem comum. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021 (no prelo).

RAMIRO, R. C. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 28, 2021.

RODRIGUES, J. A. M.; XAVIER, E. M. A transversalidade e os Planos Plurianuais: a história contada por três ciclos de elaboração e gestão do plano federal. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador: EAUFBA, v. 10, n. 2, out. 2017.