

Campo de Públicas:  
**conexões e experiências**

# **CAMPO DE PÚBLICAS: conexões e experiências**

ISSN: 2764-6009

<b>Campo de públ.:</b> <b>con. e exp.</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>v. 1</b>	<b>n. 1</b>	<b>p. 1-187</b>	<b>janeiro/julho</b> <b>2022</b>
--	-----------------------	-------------	-------------	-----------------	-------------------------------------

## **Governo do Estado de Minas Gerais**

### **Governador**

Romeu Zema Neto

### **Vice-Governador**

Paulo Eduardo Rocha Brant

### **Secretária de Estado de Planejamento e Gestão**

Luísa Cardoso Barreto

## **Fundação João Pinheiro**

### **Presidente**

Helger Marra Lopes

### **Vice-Presidente**

Mônica Moreira Esteves Bernardi

### **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

#### **Diretora geral**

Maria Isabel Araújo Rodrigues

#### **Diretora adjunta**

Carla Bronzo

## **Comissão Editorial**

### **Editora chefe**

Élida Graziane Pinto (Fundação Getúlio Vargas)

### **Editores adjuntos**

Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro); Maria Isabel Araújo Rodrigues (Fundação João Pinheiro); Ricardo Carneiro (Fundação João Pinheiro)

### **Assistentes editoriais**

Ana Luiza Gomes de Araújo (Fundação João Pinheiro); Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Marina Malta Araújo Pessoa (Fundação João Pinheiro)

## **Conselho Editorial**

### **Editores**

Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Agda Mendonça (Fundação João Pinheiro); Deysiane Marques Franco Vieira (Fundação João Pinheiro); Rafaela Santos Oliveira (Fundação João Pinheiro)

### **Assessoria de Comunicação Social**

Tiago Alves da Silva (Fundação João Pinheiro)

#### **Projeto gráfico e diagramação**

Bárbara Andrade Corrêa da Silva (Fundação João Pinheiro)

C198

Campo de públicas : conexões e experiências [recurso eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v. 1, n. 1 (jan./jun. 2022). – Belo Horizonte: FJP, 2022-.

Semestral.

Modo de acesso:

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

@V

1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo.

CDU 35(815.1)

© 2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

### **Campo de Públicas: conexões e experiências**

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, compliance, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

### **Periodicidade**

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

### **Contato**

Alameda das Acácias, 70 - São Luiz CEP: 31.275-150 | Belo Horizonte/MG  
+55 (31) 3448-9400  
[revista.conexoes@fjp.mg.gov.br](mailto:revista.conexoes@fjp.mg.gov.br)

# APRESENTAÇÃO

Maria Isabel Araújo Rodrigues<sup>1</sup>

Carla Bronzo<sup>2</sup>

Apresentamos a vocês leitoras e leitores um novo periódico - Campo de Públicas: Conexões e Experiências. Este tem como objetivo proporcionar um espaço de troca de conhecimentos e vivências de gestão pública, pautando-se pela conexão entre teoria e prática, reflexão e ação, trazendo produções de pesquisadores e gestores sobre o campo da ação governamental. Trata-se de um espaço aberto para receber contribuições dos alunos e egressos da Escola de Governo, pesquisadores e servidores da Fundação João Pinheiro, estudantes e acadêmicos dos inúmeros cursos do Campo de Públicas, configurando ainda uma oportunidade para os “practitioners” partilharem suas vivências e experiências no cotidiano da gestão.

Os artigos serão voltados às áreas de Administração Pública, Gestão Governamental, Políticas Públicas, Liderança, *Compliance*, Gestão Financeira Orçamentária, Planejamento e demais assuntos relacionados ao Público<sup>3</sup>.

Fruto do Projeto *Alumni* da Escola de Governo e pautado em valores como inovação, integridade, excelência, originalidade e multidisciplinaridade, espera-se que este novo periódico se torne um espaço de referência na produção, difusão e curadoria de textos profissionais e acadêmicos relevantes para o Campo de Públicas.

Dessa forma, renovamos nossas esperanças no fortalecimento e divulgação dos conhecimentos gerados nesse Campo, central para um Estado democrático e comprometido com a criação de valor público. E seguimos caminhando juntos nesta trajetória e unidos por esse ideal.

Boa leitura!

---

1 Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Diretora da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Diretora-Presidente da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (Anepecp). Editora-adjunta da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências.

2 Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Diretora- Adjunta da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Editora-adjunta da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências.

3 O Professor Peter Spink realiza compara o nosso movimento do Campo de Públicas com o que na tradição anglo-saxã denomina-se *Public Affairs*. Ver: SPINK, P. Um olhar pessoal sobre parte da formação do Campo de Públicas. In: ALMEIDA, L. S. B.; RODRIGUES, M. I. A.; SILVEIRA, R. M. C.; MELO, C. M. O. (org.) **Contribuições do Campo de Públicas**: um olhar sobre democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

# SUMÁRIO

## CONTENT

- 1** Editorial: Planejamento à frente do orçamento: um resgate em prol do devido processo de ordenação legítima de prioridades  
*Editorial: Planning ahead of budget: a rescue in favor of the due process of legitimate prioritization*  
**Élida Graziane Pinto**
- 18** Entrevista: Cenários e desafios para o planejamento governamental  
*Interview: Scenarios and challenges for government planning*  
**José Celso Pereira Cardoso Junior**
- 30** O planejamento na esfera pública revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988)  
*Planning in the public sphere revisited: lessons, advances, and backdrops since the 1988 Federal Constitution (CF/1988)*  
**Ricardo Carneiro**
- 51** Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais  
*Participatory planning and budgeting base on federal government multi-year plans*  
**Leandro Freitas Couto**
- 70** Financiamento da assistência social em xeque: da consolidação do Suas a crise imposta pela emenda constitucional 95/2016  
*Financing of social assistance at stake: from the consolidation of Suas to the crisis imposed by the constitutional amendment 95/2016*  
**Isabela de Vasconcelos Teixeira**  
**Bruno Lazzarotti Diniz Costa**
- 90** Estatuto da Cidade, percalços e desafios municipais  
*City statute, municipal obstacles and challenges*  
**Silvia Cristina Corrêa**  
**Flávia de Paula Duque Brasil**
- 110** Replicação e similaridade nos PPA municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021  
*Replication and similarity in municipal PPA in Minas Gerais: an empirical analysis of laws in the periods of 2014-2017 and 2018-2021*  
**Bruno Ferreira Costa**  
**Samir Carvalho Moysés**  
**Samuel de Souza Barbosa**
- 127** Marias e Marielles no planejamento governamental: mais sujeitos, mais saberes e mais democracia no estado brasileiro  
*Marias and Marielles in governmental planning: more subjects, more knowledge, and more democracy in the Brazilian state*  
**Roseli Faria**  
**Eduardo Gomor dos Santos**  
**Elton Bernardo Bandeira de Melo**
- 144** A exigência normativa de se instalar equipe de transição governamental no ordenamento jurídico brasileiro  
*The normative requirement to install a government transition team in the Brazilian legal system*  
**Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio**  
**Ana Luíza Gomes de Araújo**
- 159** Planejamento estratégico municipal para retomada socioeconômica pós COVID-19  
*Municipal strategic planning for socioeconomic development after COVID-19*  
**João Batista Rezende**  
**Isabella Presotti Tibúrcio**
- 174** Ideias para resgatar o planejamento estratégico governamental  
*Ideas to bring strategic government planning back in*  
**Luiz Fernando Arantes Paulo**

## EDITORIAL

### PLANEJAMENTO À FRENTE DO ORÇAMENTO: UM RESGATE EM PROL DO DEVIDO PROCESSO DE ORDENAÇÃO LEGÍTIMA DE PRIORIDADES

Élida Graziane Pinto<sup>1</sup>

Esta edição inaugura o debate semestral pretendido pela **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**. Seu objeto temático é o planejamento governamental, até porque, diante de desafios presentes, ainda pandêmicos e de tantas iniquidades acumuladas ao longo do tempo, pensar o futuro comum é um exercício de resgate do nosso pacto constitucional civilizatório assumido em 1988.

Particularmente em 2021, três efemérides, entre tantas possíveis, marcam a passagem do tempo. Duas impactam coletivamente a agenda de quem acompanha as políticas e as finanças públicas do país e uma me diz respeito, em especial. Peço licença, logo de saída, para propor tal registro híbrido, no intuito de transitar da memória afetiva (micro recorte do passado) aos desafios institucionais que temos adiante (macro concepção do futuro).

A primeira das efemérides é de cunho pessoal e explica a relação subjetiva que travo com a aspiração de excelência do serviço público por meio do planejamento governamental. Há exatamente vinte anos me graduei no Curso Superior de Administração Pública (VII CSAP) da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro (FJP). Sou, em larga medida, fruto do labor de muitos que sonharam e ainda sonham a formação basilar de agentes públicos como um destacado meio de densificação constitucional.

Formada em dezembro de 2001, poucos dias após ingressei na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais e, desde 2012, tenho estado no Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Em ambas as carreiras, persiste o mesmo desafio de integrar – em algum momento – o ciclo de formulação, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

Eis o contexto em que hoje tenho a grata e honrosa responsabilidade de apresentar à sociedade este periódico científico como mais um produto oriundo do grande manancial de conhecimento gestado na e pela Fundação João Pinheiro. Porém, não reputo o convite para compor o conselho editorial da **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências** como uma mera oportunidade de saldar a imensa dívida de gratidão que tenho para com a escola que me formou. Mais

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Curso de Administração Pública e do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP), titular da 2ª Procuradoria de Contas. Editora-Chefe da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências.

do que isso, o desafio é tentar fazer com que a Revista mobilize, tanto quanto possível, mentes e ideias em rede, como seu próprio nome sugere, de conexões e experiências.

Tal como o Clube da Esquina está para a música mineira, a Fundação João Pinheiro está para o planejamento governamental. Em tempos de frágil concepção de quais rumos coletivos podemos seguir, é extremamente oportuno e enriquecedor resgatar no campo de públicas (e, em especial, na FJP) a veia melódica comum que nos une em torno dos objetivos fundamentais que a Constituição de 1988 incumbiu à República Federativa do Brasil. Para pautar a construção do futuro comum, é preciso compormos e cantarmos juntos sobre o papel do Estado e sobre suas relações com a sociedade e com o mercado, em meio a tanta desigualdade e a tantos impasses alocativos.

Em sendo essa uma tarefa intergeracional de todos nós, dos que nos antecederam e dos que nos sucederão, não podemos nos dar por prostrados diante das suas imensas complexidade e dificuldade. Canções são compostas, tal como argumentos são registrados em ambientes acadêmicos para impactarem paulatinamente. Mas eles devem vir à tona, porque, sem sua efervescência, as ideias não se movimentam, tampouco poderão vir a se tornar motor de novas atitudes.

Debater e planejar são esforços imprescindíveis, até para superarmos nossa aparente incapacidade de contrastar a realidade presente e apresentarmos alternativas em busca de um porvir melhor. Cabe aqui, pois, invocar a segunda efeméride do ano de 2021. Referimo-nos ao quinto ano de vigência da Emenda 95, de 15 de dezembro de 2016, o qual coincide com tentativas de acomodação dos seus limites com a necessidade de manter o enfrentamento dos efeitos sociais, econômicos e sanitários da pandemia, após o término da vigência da Emenda 106, de 07 de maio de 2020, que instituiu o chamado Orçamento de Guerra.

Por ser excessivamente rígido e contracionista, o “Novo Regime Fiscal” da União tem se revelado, com o decurso do tempo, um teto em ruínas. Sua artificial sustentação tem sido empreendida por meio de remendos normativos como as Emendas 109, 113 e 114, respectivamente, de 15 de março, 8 de dezembro e 16 de dezembro de 2021. A tais reformas constitucionais francamente insuficientes e ineptas, soma-se o manejo abusivo de créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis neste segundo ano de resposta estatal à Covid-19. Fato é que as controversas restrições fiscais impostas ao tamanho do Estado brasileiro, a partir do teto de despesas primárias, condicionam e, por vezes, impedem a consecução planejada de políticas públicas.

Contrariamente à narrativa adotada para justificar a sua edição, a EC 95/2016 não conseguiu aprimorar a qualidade do gasto público, mesmo após explicitados diversos conflitos distributivos no ciclo orçamentário brasileiro. Ao invés de o limite global de despesas primárias racionalizar as escolhas alocativas, apenas acirrou o manejo balcanizado das emendas parlamentares impositivas e de relator, em hipótese renovada de captura do orçamento para atender aos interesses de curto prazo eleitoral do Executivo e dos parlamentares da sua base de apoio.



Neste primeiro quinquênio do Teto *vintenário*, apenas houve ajuste fiscal sobre despesas primárias, sem correlata avaliação das opções de tributação e sem qualquer baliza para o considerável impacto na dívida pública das despesas financeiras. O saldo de iniquidades fiscais daí decorrente é notório, do que dão exemplo: (i) renúncias fiscais concedidas por prazo indeterminado e sem monitoramento das contrapartidas prometidas no ato de concessão; (ii) baixa capacidade de arrecadação da dívida ativa trilionária; (iii) sucessivos programas de parcelamento de débitos tributários que – na prática – acabam por premiar a sonegação e (iv) caráter opaco e ilimitado das despesas financeiras assumidas pelo Banco Central no âmbito das políticas cambial, creditícia e monetária.

Por fim, mas não menos importante, a terceira efeméride reside no fato de que 2021 foi ano de elaboração do plano plurianual. O último exercício financeiro, na condição de primeiro ano do mandato dos prefeitos que se elegeram em 2020, deveria ter expressado a concepção das políticas públicas locais para o horizonte de 2022 a 2025 por meio da formulação e aprovação do plano plurianual – PPA em cada Município. Não é pequena, nem trivial a tarefa, sobretudo diante de uma situação mundial que, na melhor das hipóteses, é convalescente diante da pandemia decorrente da Covid-19. Riscos sanitários, sociais e econômicos se avolumam no horizonte, razão pela qual não podemos afastar a hipótese de uma recidiva calamitosa.

O decurso dos dias, meses e anos exige reflexão e nos convida à indagação sobre aonde queremos chegar, a partir da realidade presente e da aprendizagem do quanto já vivido. Tematizar o planejamento governamental, nesse contexto, é ousar aventar uma pluralidade de rotas de futuro para tentar superar determinados obstáculos pelos quais o Brasil e o mundo têm passado, notadamente desde a crise financeira de 2008 e o colapso pandêmico de 2020.

Aqui, em especial, novamente me inspiro no Clube da Esquina. Ouso afirmar que a **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, nesta sua primeira edição, tenta fomentar uma espécie de “Esquina do Planejamento”. Simbólica e deliberadamente, nossa Revista busca ser um espaço de encontro sempre aberto e coletivo situado no cotidiano da sociedade, tal como a esquina é confluência de ruas ou avenidas que permitem o livre movimento de pessoas.

Todavia, na quadra atual em que vivemos, falar de planejamento governamental e do Clube da Esquina parece saudosismo de coisas ultrapassadas. Não são. Precisamos recuperá-los, tirar-lhes a pecha de datados e atribuir a cada qual a sua devida importância, até porque “sonhos não envelhecem [mesmo] em meio a tantos gases lacrimogênicos”<sup>2</sup>. Tematizar e buscar construir projetos alternativos de futuro são esforços que também não envelhecem, sobretudo se envolverem “esquina [onde se junta] mais de um milhão” de cidadãos, para quem “de tudo se faz canção” constitucionalmente civilizatória.

Enquanto a analogia melódica é acolhedora, os desafios do planejamento governamental tendem a ser considerados áridos e pouco capazes de atrair a reflexão do senso comum. Não obstante

---

2 Trecho da canção Clube da Esquina nº 2, composta por Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento.

isso, precisamos disputar sua concepção como quem compõe músicas. Para resguardar a ordenação legítima de prioridades alocativas do Estado em torno do texto permanente da Constituição, urge resgatarmos a centralidade diretiva do planejamento para o orçamento.

Nesse contexto, cumpre indagarmos acerca do papel do plano plurianual (PPA), em tempos de “investimentos plurianuais” dentro dos orçamentos anuais (conforme a Emenda 102/2019, na forma do art. 165, §§ 14 e 15) e, sobretudo, diante da proposta da sua pura e simples revogação (PEC 188/2019). Tal esforço acerca do PPA, obviamente, traz consigo a reflexão sobre o aparente ocaso dos programas de duração continuada.

O PPA, na forma do art. 165, §1º da Constituição, equaliza duas funções estruturais do Estado brasileiro: fomento ao mercado e prestação de serviços públicos. Em ambos os casos, é possível manejar despesas de capital e programas de duração continuada, cuja vigência plurianual reclama ordenação legítima de prioridades ao longo do tempo.

Mas, da forma como o debate tem sido pautado<sup>3</sup> no Brasil, parece haver uma opção primordial pelo investimento que ampara o fomento ao mercado, ainda que isso custe a fragilização de custeio e a descontinuidade dos serviços públicos.

Reconhecemos que a retomada dos investimentos públicos e privados tem sido uma das maiores demandas contemporâneas na economia brasileira, razão pela qual o controle das despesas correntes obrigatórias se tornou tese uníssona para quem deseja ampliar as despesas de capital. Todavia, não é juridicamente possível a realização de novos investimentos, enquanto não for resguardado, na forma do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, suficiente custeio para as obras já em andamento e para a conservação do patrimônio público.

O estoque de obras paralisadas ou atrasadas é sinal enfático de alerta para o curto prazo fiscal que deseja desconstruir o PPA para inaugurar placas de obras novas às vésperas do ciclo eleitoral. Igualmente temerária é a figura das “transferências especiais” prevista na Emenda 105/2019, para promover emendas parlamentares alegadamente mais céleres e flexíveis na destinação supostamente livre dos recursos federais a Estados e Municípios. A tais impasses se somam as emendas de relator marcadas pelo identificador de resultado primário 9 (RP9), que, por seu turno, expandiram o trato balcanizado dos recursos públicos na União, mediante opaca indicação de interessados, donde a alcunha de “Orçamento Secreto”.

Diante de tais dimensões, perdemos a chance de equacionar – em um horizonte temporal mais

---

<sup>3</sup> A esse respeito, é interessante destacar, por sinal, o art. 116 que a PEC 188/2019 pretendeu inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 116. Nos planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, e nos planos setoriais de desenvolvimento previstos nesta Constituição, fica vedada a vinculação de quaisquer parcelas de receitas públicas, bem como a obrigação de gastos referenciados a valores nominais, reais ou a percentuais de quaisquer agregados fiscais e ainda de percentuais de qualquer parcela da produção, do produto e da renda apurados pelas estatísticas de contas nacionais do Brasil, na consecução de quaisquer objetivos e metas estabelecidos nos referidos planos.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica a vinculações e obrigações estabelecidas pela Constituição.” (NR)

racional – o quanto pode ser destinado aos investimentos, de um lado, e o quanto devemos assegurar para o custeio de programas de duração continuada, de outro. Sem planejamento de médio prazo, impera o curto prazo dos mandatários políticos de ocasião, daí porque o debate tende a ser capturado por toda sorte de estratégias fisiológicas que invertem as prioridades legitimamente eleitas no nosso ciclo orçamentário.

É oportuno lembrar que a legitimidade é um princípio pouco debatido entre nós, muito embora conste solenemente do *caput* do art. 70 da Constituição. Sua razão de ser e estar ali, ao lado da legalidade e da economicidade, precisa ser trazida à tona em tempos de franca e severa rediscussão dos parâmetros de ordenação legítima das prioridades orçamentárias e financeiras em nossa sociedade.

No constitucionalismo brasileiro, a noção de legitimidade, direta ou indiretamente, pressupõe parâmetros formais, como, por exemplo, o procedimento legislativo para aprovação das peças orçamentárias. Mas também reclama critérios substantivos, como a fixação de pisos de custeio para direitos fundamentais.

O que não podemos perder de vista é que há de haver balizas objetivas e prospectivas, bem como filtros processuais e intertemporais que determinem a equidade da distribuição dos recursos estatais entre as mais diversas políticas públicas. Duas são as dimensões envolvidas: tempo e quantidade de recursos. Isso porque a tempestividade dos repasses para satisfazer cada escolha governamental (alegadamente feita em nome da sociedade) é tão ou mais importante que o volume pecuniário das dotações envolvidas.

Já que é praticamente impossível o Estado atender a todos os pleitos de todos os sujeitos concomitantemente, é preciso eleger socialmente o que deve ser resolvido em primeiro, segundo, terceiro, quarto lugar e assim por diante. Também é preciso escolher quais problemas não cabe ao Estado tentar solucionar: esse, por sinal, é um complexo esforço de devolver a cada cidadão, à sociedade e ao mercado a clara compreensão dos limites da ação governamental.

A ordenação de prioridades no ciclo orçamentário é sempre a resolução socialmente pactuada de conflitos em uma gradação não só quantitativo-financeira, mas, sobretudo, temporal. Aliás, a própria palavra “prioridade” diz respeito à identificação do que deve, ou não, vir primeiro.

Não há outra forma de lidar com realidades complexas, senão ordenando prioridades, o que, ao nosso sentir, necessariamente implica planejar. Dito de modo ainda mais direto: priorizar legitimamente é planejar em diálogo com a sociedade. Isso porque planejar é promover o diagnóstico amplo dos problemas, contrastá-los e eleger coletivamente os que são prioritários, para, a partir dessa seleção inicial, conceber prognósticos factíveis para sua resolução ao longo do tempo.

Infelizmente, em nosso país, a fragilidade histórica do planejamento setorial, regional, nacional, econômico e orçamentário tem sido usada como pretexto recorrente para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades no médio e longo pra-

zo. Contra o planejamento sistêmico, é oferecido um orçamento supostamente plurianual, sujeito dinamicamente às contingências da sua ampla reconstrução anual e sem capacidade de vincular intertemporalmente recursos aos seus fins.

Para os que defendem flexibilidade orçamentária de curto prazo, o planejamento é interpretado como um estorvo a ser afastado, mas cabe questionar a quem, de fato, aproveita a revogação do plano plurianual que chegou a ser aventada na PEC 188/2019. Randall Wray, em entrevista ao jornal Valor<sup>4</sup>, questionava o cínico esvaziamento do planejamento estatal em face da permanente ação planificadora do próprio mercado:

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

Não é possível, pois, aceitarmos que seja fragmentado ou minorado o papel do planejamento para as finanças públicas brasileiras, porque nossa Constituição trouxe um devido processo de escolhas fiscais, substantivamente lastreado nas prioridades eleitas pelo planejamento econômico, regional, nacional, setorial e orçamentário.

Quem opõe orçamento ao planejamento comete o mesmo erro de quem opõe discricionariedade à vinculação, na medida em que se esquece que todo ato discricionário é sempre parcialmente vinculado. Fora do PPA, não há equacionamento legítimo da disputa orçamentária entre fomento ao mercado e serviços públicos essenciais, porque a tendência é de deixarmos os programas de duração continuada expostos à desconstrução da sua prioridade intertemporal.

A inépcia, a imperícia e a imprudência alocativas, para não falar em enriquecimento ilícito de agentes públicos e privados às custas do erário, decorrem do fato de que não sabemos o que é prioridade legítima da ação governamental, tampouco temos clareza da ordenação das escolhas orçamentário-financeiras do Estado. Se não é possível resolver todos os problemas de uma vez só para atender a todos, deveria haver clareza sobre o que pode ser feito a cada vez, em favor de quem e dentro de qual equação de custo-efetividade. Mas infelizmente tal horizonte soa quimérico em nosso país.

Diante desse quadro de indagações antigas e ainda pendentes de resolução, alguns caminhos analíticos cobram de nós mudança de postura interpretativa, a começar do próprio faz-de-conta que encerra o planejamento estatal. Nenhuma promessa de aprimoramento da qualidade do gasto público será implementada, de fato, sem nos dedicarmos ao diagnóstico – sempre temporal e territorialmente circunstanciado – dos nossos problemas.

<sup>4</sup> Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/11/22/proponente-da-teoria-moderna-da-moeda-vem-ao-brasil-para-debate.ghtml>.

Obviamente não há como pensar em soluções sem conhecermos em profundidade os problemas. Infelizmente, porém, a praxe da maioria dos nossos municípios reside na contratação de consultorias contábeis e jurídicas que oferecem modelos padronizados e genéricos de planejamento setorial e/ou orçamentário.

A existência de haver quem venda e quem compre planejamento genérico e padronizado para fins meramente protocolares na Administração Pública brasileira reclama ser reconhecida como uma das causas centrais desse mal-estar estrutural nas nossas políticas públicas.

As consultorias contábeis e jurídicas que vendem sistemas informatizados com modelos padronizados, por exemplo, de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (PPA-LDO-LOA) precisam ser questionadas do mesmo modo que médicos têm sido demandados em juízo por oferecerem cirurgias sem prévio diagnóstico exaustivo das condições clínicas de cada paciente e sem cumprirem o dever de informação especializada para fins de consentimento específico sobre as soluções contratuais propostas. Esse, por sinal, é o teor do Recurso Especial 1.540.580-DF, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme os seguintes excertos destacados da sua ementa:

RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MÉDICO POR INADIMPLEMENTO DO DEVER DE INFORMAÇÃO. NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E DE CONSENTIMENTO ESPECÍFICO. OFENSA AO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO. VALORIZAÇÃO DO SUJEITO DE DIREITO. DANO EXTRAPATRIMONIAL CONFIGURADO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. BOA-FÉ OBJETIVA. ÔNUS DA PROVA DO MÉDICO.

[...] 2. É uma prestação de serviços especial a relação existente entre médico e paciente, cujo objeto engloba deveres anexos, de suma relevância, para além da intervenção técnica dirigida ao tratamento da enfermidade, entre os quais está o dever de informação.

3. O dever de informação é a obrigação que possui o médico de esclarecer o paciente sobre os riscos do tratamento, suas vantagens e desvantagens, as possíveis técnicas a serem empregadas, bem como a revelação quanto aos prognósticos e aos quadros clínico e cirúrgico, salvo quando tal informação possa afetá-lo psicologicamente, ocasião em que a comunicação será feita a seu representante legal.

4. O princípio da autonomia da vontade, ou autodeterminação, com base constitucional e previsão em diversos documentos internacionais, é fonte do dever de informação e do correlato direito ao consentimento livre e informado do paciente e preconiza a valorização do sujeito de direito por trás do paciente, enfatizando a sua capacidade de se autogovernar, de fazer opções e de agir segundo suas próprias deliberações.

5. Haverá efetivo cumprimento do dever de informação quando os esclarecimentos se relacionarem especificamente ao caso do paciente, não se mostrando suficiente a informação genérica. Da mesma forma, para validar a informação prestada, não pode o consentimento do paciente ser genérico (blanket consent), necessitando ser claramente individualizado.

6. O dever de informar é dever de conduta decorrente da boa-fé objetiva e sua simples inobservância caracteriza inadimplemento contratual, fonte de responsabilidade civil per se. A indenização, nesses casos, é devida pela privação sofrida pelo paciente em sua autodeterminação, por lhe ter sido retirada a oportunidade de ponderar os riscos e vantagens de determinado tratamento, que, ao final, lhe causou danos, que poderiam não ter sido causados, caso não fosse realizado o procedimento, por opção do paciente.

7. O ônus da prova quanto ao cumprimento do dever de informar e obter o consentimento informado do paciente é do médico ou do hospital, orientado pelo princípio da colaboração processual, em que cada parte deve contribuir com os elementos probatórios que mais facilmente lhe possam ser exigidos. [...]

Modelos genéricos e padronizados de PPA-LDO-LOA são como cirurgias realizadas em abstrato, porquanto sem suficiente informação prévia individualizada do paciente (aqui equiparado, no nosso caso, à coletividade afetada pela política pública proposta sem prévio diagnóstico circunstanciado). A sociedade não pode permitir que haja, em seu nome, tal horizonte de “consentimento em branco” (*blanket consent*), tal como indicara o precedente do STJ acima.

Tecnicamente a responsabilidade estrutural da atividade de planejamento sequer pode ser terceirizada para consultorias, vez que só é cabível a execução indireta naquilo que implicar “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”. Esse é o teor do artigo 3º, inciso I e § 1º do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, que regulamentou a execução indireta (terceirização) no âmbito da Administração Pública federal:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

[...]

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado [...]

Assim como o médico não pode promover tratamento genérico para seus pacientes, as consultorias contábeis e jurídicas não podem vender sistemas informatizados que contenham modelos padronizados de planejamento setorial e orçamentário, sob pena de nulidade absoluta dessa terceirização e de responsabilidade extracontratual de tais prestadores de serviço, nos moldes dos artigos 6º e 14 do Código de Defesa do Consumidor.

As consequências da frágil concepção terceirizada e pasteurizada do planejamento estatal vão desde o trato balcanizado das emendas parlamentares, passam pela abertura excessiva de créditos adicionais suplementares e especiais, para, enfim, chegarem até a própria ineficiência da gestão pública que realiza gastos fúteis diante de tantos vazios assistenciais em outras áreas prioritárias.

O aprimoramento democrático da concepção sobre qual é o papel do Estado brasileiro e sobre quais são suas prioridades na consecução de políticas públicas é um dos nossos maiores desafios. O público precisa ser feito em público, até porque diagnóstico de problemas e prognóstico de possíveis soluções na Administração Pública pressupõe inafastavelmente participação popular, tal como exigido pelo artigo 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diferentemente do que temos visto na agenda governamental que suscita a ideia de uma impraticável e temerária tríade de desvinculação/desindexação/desobrigação (DDD), cabe exigirmos a

vinculação orçamentária do gestor ao planejamento que ele formula em diálogo com a respectiva casa legislativa, em consonância com o §10 do art. 165 da Constituição. Isso porque orçamento substantivamente impositivo é aquele que é aderente ao planejamento, salvo motivação fática que justifique o distanciamento do executado em relação ao planejado. Todavia, para efetivar tal linha interpretativa, é preciso retomar a imprescindibilidade do dever de diagnóstico específico que se impõe tanto ao gestor, quanto a todas as consultorias que ele contrata a título de “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”.

É preciso diagnóstico circunstanciado e individualizado de cada ente político da federação em cada política pública, para que a população possa – durante o processo legislativo que fomenta o debate das leis do planejamento setorial e orçamentário – exercer seu direito ao consentimento informado específico sobre o que ela reputa democrática e republicanamente ser prioridade da ação governamental.

Sem esse esforço estrutural, a informação genérica (“consentimento em branco”, verdadeiro cheque em branco fiscal ou mesmo “assine aqui”) continuará a ser permissivo de soluções ineptas ou abusivas em nossos instrumentos legais de planejamento protocolar, de onde se originam a má qualidade do gasto público posteriormente executado, a corrupção e a inércia preguiçosa do controle que quase sempre se orienta tardiamente para a punição dos delitos e improbidades consumados.

Reconheço, porém, que muito me alonguei em apontar o diagnóstico dos nossos problemas, em face de efemérides e circunstâncias normativas que lhes condicionam a possibilidade de resolução. Doravante ocupo-me do que, de fato, me trouxe até aqui: apresentar a tessitura em rede das ideias dos dezoito autores que nos brindaram com seus artigos para a primeira edição da nossa Revista. Como compuseram Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento na música “Clube da Esquina 2”, “a chama não tem pavio”, sobretudo se quisermos “ver então a gente, gente, gente”. O mesmo há de se suceder aqui nesta nossa “Esquina do Planejamento”.

**A Campo de Públicas: Conexões e Experiências** é composta por nove artigos acadêmicos e uma entrevista instigante sobre nossos Cenários e desafios para o planejamento governamental, com José Celso Pereira Cardoso Junior, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para quem “o que gera longevidade e aderência é a legitimidade. Essa é a palavra-chave. O planejamento só cria raízes, só gera externalidade positiva se tiver sido feito não para a sociedade, mas com a sociedade”.

Como queremos ver “gente, gente, gente” no orçamento, logo de plano, merece destaque o artigo *Marias e Marielles no planejamento governamental: mais sujeitos, mais saberes e mais democracia no Estado Brasileiro*, escrito por Roseli Faria, Eduardo Gomor dos Santos e Elton Bernardo Bandeira de Melo. Os autores suscitam, a partir de revisão bibliográfica e de suas experiências profissionais no governo federal, que o planejamento tem sido “um campo dominado por um

grupo restrito de servidores públicos, notadamente homens brancos”. Questionam a própria elaboração do projeto de PPA, uma vez que “as possibilidades de participação são ainda bastante restritas”, donde concluem que o planejamento ainda opera como “um poderoso instrumento de reprodução de desigualdades sociais”.

A denúncia do perfil eminentemente tecnocrata das peças orçamentárias no nível federal feita por Roseli Faria, Eduardo Gomor dos Santos e Elton Bernardo Bandeira de Melo dialoga, em grande medida, com o artigo *Replicação e similaridade nos PPAs municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021*, escrito por Bruno Ferreira Costa, Samir Carvalho Moysés e Samuel de Souza Barbosa. Os autores, que integram a carreira de EPPGG no Estado de Minas Gerais, apontaram dados significativos no sentido de que o planejamento do ciclo orçamentário municipal tem sido feito de forma protocolar nos últimos dois quadriênios, sobretudo mediante mera reprodução em larga escala de trechos de PPA de outras municipalidades ou reiteração das peças produzidas para lapsos temporais anteriores. A análise empírica empreendida constatou tanto “elevado percentual de programas textualmente idênticos” e “nomes de programas replicados” em municípios distintos; como também observou a existência de “programas replicados em PPAs de períodos subsequentes de um mesmo município, mesmo com a mudança do prefeito municipal”. Costa, Moysés e Barbosa sugerem que a aversão dos gestores ao risco de questionamento dos seus atos perante os órgãos de controle e a baixa capacidade técnica local seriam hipóteses explicativas desse quadro.

Como 2021 foi ano de elaboração de PPA municipal, ousou suscitar a necessidade de estender o levantamento dos autores para além das montanhas de Minas. O diagnóstico do artigo *Replicação e similaridade nos PPAs municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021* não parece ser uma peculiaridade dos municípios mineiros. A partir da minha atuação ministerial no exame das contas de prefeituras municipais paulistas, vejo o quanto a adoção de modelos pasteurizados de PPA's é um desafio incontornável, daí porque o levantamento empírico de dados promovido mereceria ser ampliado para outros Estados e, quiçá, para todo o território nacional. Fica, pois, o sincero pedido aos autores para que prossigam nessa trilha de investigação.

Planejar é preciso, mas é necessário que seja um planejamento bem formulado e orientado para finalidades potencialmente tendentes a desenvolver a realidade sobre a qual pretende incidir. A esse respeito, João Batista Rezende e Isabella Presotti Tibúrcio também tomaram o prisma local como ponto de partida e demandaram, como o próprio título do artigo bem sintetiza, um *Planejamento Estratégico Municipal para a retomada socioeconômica pós COVID-19*. Segundo os autores, “apenas os instrumentos legais de planejamento são insuficientes para superar crises; portanto os gestores municipais devem investir na elaboração de uma agenda estratégica que priorize a economia local para a retomada econômica após momentos de adversidades”.



Fato é que nem os órgãos de controle, nem a sociedade em geral questionam suficientemente a adoção de modelos de planejamento absolutamente genéricos, seja na forma de diretrizes vastas ou de padrões uniformizados de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual contratados na forma de sistemas informatizados que concomitantemente oferecem assessoria jurídica e contábil. Não é de se estranhar o volume da corrupção em nossa realidade tão pouco atenta ao percurso do dinheiro público. Ora, sociedade que não planeja e que não exige aderência ao planejado é uma sociedade que aceita qualquer resultado.

Distinta seria a realidade brasileira se os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário, contivessem indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implicaria estimativa de custo unitário e global. Uma vez, assim, formulado, deveríamos assumir tal planejamento como vinculante para o gestor, na medida em que sua execução parcial ou inexecução requer motivação consistente, porquanto consentânea com os fatos que intervieram em sua rota.

Ainda que focados em realidades federativas distintas, todos os artigos até aqui apresentados trouxeram e questionaram ambas as faces da mesma moeda: além de ser insulado burocraticamente e, por isso, pouco democrático, o planejamento que lastreia o ciclo orçamentário tende a ser protocolar (ao ponto de copiado de outros entes políticos ou de outros períodos), porque não agrega sentido estratégico e é considerado apenas o cumprimento de uma obrigação normativa.

Em sentido complementar e a partir de ampla retomada histórica, Leandro Freitas Couto analisa o PPA desde sua concepção constitucional até sua vigência no quadriênio presente 2020/2023. Em seu artigo *Planejamento e orçamentos participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais*, Couto reflete a evolução (involução?) do PPA federal a partir dos prismas de como são definidas as prioridades (existência, ou não, de portfólio prioritário de programas); como são concebidos os programas (lastro em problemas ou em eixos temáticos generalistas); como é fixada a base territorial (sem territorialização, territorialização a partir de concepção técnica sem participação, territorialização a partir de concepção técnica com participação); como é prevista a vinculação com o orçamento (existência, ou não, de previsão orçamentária); como é assegurada a participação social (sem participação, com participação na dimensão estratégica ou com participação apenas no âmbito tático dos programas) e, por fim, mas não menos importante, como é promovida a integração com outros planos. Muito embora não haja um modelo ideal de formulação do PPA, o autor aponta a tendência mais recente de “esvaziamento do planejamento, com o deslocamento das decisões alocativas do Executivo para o Legislativo, novo regime fiscal, ausência de participação social, perda de transparência e indefinições quanto a investimentos de médio prazo”.

Para enfrentar tal esvaziamento, Luiz Fernando Arantes Paulo formula artigo proativo em que arrola *Ideias para Resgatar o Planejamento Estratégico Governamental*. O autor também diagnostica o enfraquecimento do PPA, o que tem ocorrido “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”. Segundo ele, é preciso retomar o planejamento estratégico governamental, a partir da valorização dos investimentos plurianuais, o que, por sua vez, “depende de uma efetiva participação dos atores com legitimidade democrática, considerando a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo em observar determinações”.

Vale a pena insistir e repisar, em consonância com a lição de José Celso Pereira Cardoso Junior, entrevistado desta nossa primeira edição, que a participação da sociedade é a palavra-chave do planejamento. Complexo, contudo, é rompermos o padrão de insulamentos burocráticos e modelos padronizados para que possamos devolvermos para a sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos.

Ora, o desafio é o de superar soluções aparentemente fáceis e que, por isso mesmo, geram perdas para o processo democrático ao infantilizar o gestor, simplificar a dinâmica do controle e substituir o cidadão como o principal agente de pressão por mudanças sociais em todas as instâncias competentes. Nossa indolência nos leva à cômoda e ingênua crença de que bastam mais leis e mais controles formais do seu cumprimento igualmente formal para que tudo se resolva. O cidadão que delega poder ao Estado, para que ele aja em seu nome e “resolva” suas demandas, precisa compreender que o alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia. A vigilância da cidadania atenta integra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental.

Crítica análoga foi empreendida no artigo *O Planejamento na Esfera Pública Revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988)*, escrito por Ricardo Carneiro, onde, a despeito da redução da capacidade planejadora da União ocorrida a partir da Emenda 95/2016, foi enfaticamente reafirmada “a importância do planejamento, especificamente, do PPA, na construção de uma concepção de Estado ao mesmo tempo inclusivo e democrático”, até porque “se a ação planejadora não funciona a contento, cabe requalificá-la, e não descartá-la”.

Não podemos aceitar soluções lineares, reducionistas do papel do Estado e que se pretendam globais no trato do ciclo orçamentário, vez que, para problemas realmente complexos e estruturais, as respostas não de considerar as circunstâncias contextuais em que não de incidir. Precisamos, pois, mitigar um pouco o fetiche das soluções jurídicas criadas em âmbito nacional e controladas como se fosse uma questão de fiel obediência à receita uniforme e padrão. Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais, para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliada a conformidade e a efetividade da sua execução.

Nosso déficit consiste na falta de diagnóstico tópico dos problemas (notadamente quanto ao conjunto de obrigações legais e constitucionais de fazer não cumpridas, seja parcial ou integralmente), para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das

leis do ciclo orçamentário. Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos a resolução do impasse a controles formais e ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade. Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.

O estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público no país envolve déficit de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar. Não há coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta a esse sobre como aprimorar seus défits de compreensão e cobertura.

Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um contínuo gerador de respostas de curto fôlego, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente. Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa e erro.

Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos — a cada mudança de mandatário eleitoral — esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo. Somos corresponsáveis por esse cenário em que nos encontramos, tanto pelo muito que já avançamos, mas também pelo quanto ainda precisamos construir coletivamente em busca da responsabilidade estendida no ciclo das políticas públicas.

Esse, por sinal, é precisamente o sentido propositivo do artigo *A exigência normativa de se instalar equipe de transição governamental no ordenamento jurídico brasileiro*, escrito por Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio e Ana Luíza Gomes de Araújo. Para os autores, a possibilidade de exigência até mesmo judicial da instituição de equipes de transição governamental, a despeito de não demandar lei prévia para sua adoção, consubstancia “processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais”, cuja importância decorre dos “deveres de prestação de contas de todo gestor público e pela necessidade de continuidade dos serviços públicos”.

Sem garantia de financiamento adequado ao longo do tempo, todavia, não há como empreender qualquer esforço consistente de aprimoramento. É o que Isabela de Vasconcelos Teixeira e Bruno

Lazzarotti Diniz Costa sustentaram, a partir do estudo do Sistema Único de Assistência Social no artigo *Financiamento da Assistência Social em Xeque: da consolidação do SUAS à crise imposta pela Emenda Constitucional 95/2016*. Segundo os autores, “a redução do volume e a irregularidade do cofinanciamento federal abalam os fundamentos do modelo de cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade dos serviços de proteção sócio assistencial já implantados”.

A insegurança jurídica pela qual o financiamento da assistência social tem passado no Brasil exemplifica de forma paradigmática e dura o caráter iníquo do teto de despesas primárias da União. Enquanto filas de famintos se acumulam em busca do correspondente auxílio governamental para sua subsistência alimentar, renúncias fiscais se perenizam, novos programas de parcelamento de débitos tributários premiam a sonegação e emendas parlamentares expandem o trato balcanizado dos recursos públicos. Não há ordenação legítima de prioridades, uma vez que prevalece o curto prazo eleitoral dos mandatários políticos de ocasião e os interesses dos grupos econômicos que lhes circundam.

Inegavelmente, nesse contexto, a imposição linear de um teto fiscal que apenas veda a expansão real das despesas primárias tem se revelado inepta para o alegado fim de conferir maiores eficiência e racionalidade aos gastos públicos. Isso ocorre, justamente porquanto a população brasileira não tem tido a oportunidade consistente de testar a conformidade dos custos e resultados executados em face do que fora planejado em termos de metas físicas e financeiras. Sem sabermos quais são as prioridades alocativas do Estado no ciclo orçamentário, quanto custa implementá-las e quem por elas paga na correlação de proporcionalidade entre receitas e despesas, continuamos a ser uma sociedade que reclama por melhores serviços públicos, mas não os alcança na realidade.

Se soubéssemos coletivamente avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos. O caráter trágico de tal constatação reside no fato de que, a despeito de parecer simples no campo do discurso abstrato, complexo é operacionalizá-la no mundo da vida em sociedade.

É importante, contudo, assumir essa premissa, até para que não percamos de vista o esforço pedagógico de devolver ao gestor a responsabilidade inadiável de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada. No âmbito municipal, o desafio é certamente maior, tal como bem apontaram Sílvia Cristina Corrêa e Flávia de Paula Duque Brasil, no artigo *Estatuto da Cidade, percalços e desafios municipais*. As autoras evidenciam que, do ponto de vista urbanístico, “os planos e instrumentos estabelecidos requerem capacidades institucionais ainda restrita a poucos municípios e sua efetivação exige participação e mobilização da sociedade civil”. Em meio a tantas desigualdades no nível municipal, sobrealça o “cenário de perda de institucionalidade e desmobilização de movimentos sociais”, decorrente, entre outras circunstâncias, “da ausência de arranjos cooperativos intergovernamentais; da relativa omissão no âmbito

federal no campo das políticas urbanas e promulgação tardia de marcos legais; bem como de retrocessos recentes no âmbito legal e da participação social”.

Muito embora haja relativo consenso no diagnóstico das nossas mazelas estruturais acerca do planejamento governamental, como sugere a leitura dos artigos que compõem a **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, suas possíveis rotas de resolução não são fáceis. Isso porque, enquanto não formos mais incisivos na denúncia do planejamento insuficiente e da falta de estruturas de coordenação e controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas elaborados, continuaremos diante de gestores infantilizados pela obediência meramente formal e, por isso, tão suscetível a falseamentos e desvios de finalidade. O ciclo tende a se reproduzir de forma viciosa e falaciosa, enredando-nos, sobremaneira em um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da administração pública.

Não sabemos o que fazer, porque não conhecemos consistentemente nossos problemas e, por conseguinte, não elegemos aqueles conflitos que serão enfrentados em qual sequência temporal, nem somos capazes de precisar quais insumos/meios são considerados faticamente necessários para tentar resolvê-los. Nós não avaliamos adequadamente os gastos públicos em sua série histórica, nem mesmo monitoramos os resultados e falhas das políticas públicas verificados anteriormente, de modo que quase sempre aceitamos como normal a trágica repetição dos erros ao longo dos anos e décadas.

Uma ignorância histórica de tal monta nos encerra em cenário de capturas cumulativas – sofregamente vívidas no curto prazo – que perpassam nosso capitalismo de compadrio, revelado nas múltiplas e conflituosas demandas por renúncias fiscais, créditos subsidiados, emendas parlamentares de toda sorte, contratos administrativos direcionados, subvenções, auxílios etc. É como se só fosse possível a gestão fisiológica e imediatista, porque não refletimos e corrigimos nossos erros, porque o controle não é pedagógico, tampouco retroalimenta o planejamento no ciclo da política pública. Simplesmente não nos ocupamos do básico esforço de diagnosticar seriamente todos os problemas e, a partir daí, não confrontamos reciprocamente suas pretensões de prioridade.

Assim tudo parece caótico, tudo reclama qualquer solução, tudo pode ser alvo de consultorias ou promessas milagrosas de cura pelo mercado ou pelo terceiro setor, diante de um Estado inepto e capturado não só pela cadeia produtiva de fornecedores e variados tipos de intermediários, mas até mesmo por seus agentes públicos insulados burocraticamente.

Nossa desigualdade social se alastra com o quadro quase falimentar nas contas públicas e com a deterioração evidente dos serviços públicos. A despeito de tais fatos, a agenda prevalecente no país desde a Emenda 95/2016 parece ser a de redução do tamanho do Estado brasileiro apenas às funções de polícia e justiça, em resposta que retrocede ao século XIX e que só agrava nossa iniquidade fiscal.

Há de haver alternativas construídas coletivamente, sob pena de abdicarmos do pacto constitucional civilizatório que celebramos em 1988. Planejar é a principal forma de ordenar as prioridades alocativas do Estado para resgatar o desiderato de bem-estar social da nossa Constituição Cidadã. É o planejamento que deve reger o orçamento, porque somente aquele é capaz de impedir que o curto prazo dos mais fortes, política e economicamente, constranja a efetividade dos direitos fundamentais ao longo da execução orçamentária.

Nesses termos, a nossa “Esquina do Planejamento”, ainda que soe quimérica, insiste em sonhar com a ampliação do **Campo de Públicas**, para resgatar o papel do Estado, a partir de uma rede de **conexões e experiências**. Insistimos e persistimos, até porque, parafraseando o Clube da Esquina, sonhos constitucionais não envelhecem. Muito pelo contrário, eles nos fundam como sociedade minimamente civilizada.

# CONECTANDO





## ENTREVISTA

# CENÁRIOS E DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR

\* Entrevista realizada por Matheus Arcelo F. Silva (FJP).

**MA:** Já algum tempo temos falado um pouco sobre o declínio e a necessidade da retomada da agenda governamental no Brasil. Que elementos você destacaria na construção histórica do planejamento no estado brasileiro, quais as promessas foram cumpridas e como chegamos no estágio de perda de centralidade dessa agenda?

**JCPCJ:** Agradeço o convite e oportunidade e parabênzo a iniciativa de criação e recriação da revista no âmbito da FJP, um instrumento importante de registro histórico, mas também de referência para o debate público, sobre temas que são muito caros para nossa formação teórica, para nossa formação histórica. E esse tema do planejamento em particular é muito relevante justamente pelo fato de que nós estamos vivendo uma crise de proporções alarmantes no Brasil. Justamente em momentos de crises profundas como estas que estamos vivendo, porque não se trata apenas de uma crise econômica, mas uma crise social imen-

sa, uma crise sanitária jamais vista na história brasileira, justamente nestes momentos é que o estado, e por meio do estado o planejamento governamental se torna mais relevante: para organizar de maneira menos traumática, mais racional o processo de enfrentamento da crise, o processo de saída, de superação da crise. Então parabênzo e faço votos de que a revista tenha longos anos pela frente.

Bom, o que é o planejamento governamental entendido como uma função intrínseca, indelegável do Estado. O planejamento é um processo técnico político. Um processo dotado de instrumentos técnicos, instrumentos de produção de diagnósticos, de explicação situacional das realidades econômicas, sociais, ambientais etc. Mas também é um instrumento ou um processo de natureza política, ou seja, ele exige um comprometimento dos dirigentes políticos, dos dirigentes públicos, no sentido de entender a relevância desta função estatal, desta função pública, desta função governamental, para conferir a ela uma centralidade capaz de transformar este instrumento em um instrumento de gestão, em um instrumento útil, de organização, de racionalização da ação do estado e de prospecção acerca das trajetórias e das estratégias de crescimento e de desenvolvimento ou de enfrentamento da crise, como mencionei no início.

No caso brasileiro, o planejamento data de muitos anos, seguindo uma trajetória e uma tendência de estruturação institucional que vem desde os anos 30 do século XX. Já tem, portanto, quase 100 anos de experiência histórica, passando por altos e baixos ao longo do período. O seu período de estruturação histórica inicial, que começa nos anos 30, se aprofunda no pós guerra nos anos 50 e 60, com a criação de estruturas governamentais específicas de planejamento, por exemplo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que foi criado nos anos 60, várias entidades



de planejamento ao nível dos estados da federação são criados na mesma época, vários instrumentos de planejamento são desenvolvidos e aperfeiçoados ao longo desse período e desse processo, como técnica de prospecção, de construção de cenários, de formulação de políticas e de programas de intervenção, de orçamentação e financiamento de projetos. Então esse período todo compreende basicamente 50 anos, dos anos 30, com aprofundamento importante nos anos 50 e 60, com uma prática bastante exitosa do ponto de vista dos objetivos previstos ou perseguidos pelos planos dos anos 60 e 70, ainda que em um contexto autoritário no caso brasileiro, mas exitoso do ponto de vista da realização de objetivos planejados previamente. Esse processo vai até o final dos anos 70, começo dos anos 80. É um processo largo que eu chamo de institucionalização da função do planejamento no Brasil.

A partir dos 80, com a guinada ideológica que o mundo observa, essa fase é substituída por um período de estado mínimo, de ideologia neoliberal, que obviamente torna o estado apequenado para essa mega tarefa da criação das condições do desenvolvimento. E por meio deste apequenamento do estado, o enfraquecimento das capacidades estatais de condução dos projetos de desenvolvimento, ocorre também o desmonte da própria função do planejamento, já que o estado mínimo apregoa a desnecessidade do estado, a desnecessidade do planejamento como guia para o desenvolvimento econômico e social nacional. Então essa fase de declínio do planejamento é observada no mundo todo neste período que vai dos anos 80 até praticamente o começo dos anos 2000, final dos anos 90, portanto 20 ou até mais de 20 anos em alguns casos. Ocorre que no caso brasileiro, esse período coincide com a redemocratização, processo que culmina com a Constituição de 88, que por sua vez é dotada de uma série de ele-

mentos que exigem o protagonismo do estado. Uma série de elementos que apontam para um projeto de desenvolvimento. A Constituição de 88 é chamada de constituição dirigente por isso, porque ela busca dirigir um projeto de desenvolvimento, e cria, portanto, instrumentos que seriam em tese necessários, ainda que não suficientes, para esta tarefa. O PPA, plano plurianual, a LDO, a lei de diretrizes orçamentárias, a LOA, a lei orçamentária anual, são instrumentos criados em 88 pela Constituição para organizar o processo de planejamento, em um contexto democrático, já que isto é reflexo do processo de democratização no país, e em um contexto de maior participação da sociedade nas decisões políticas da nação e dos governos etc.

*“Então há no caso brasileiro, sobretudo ao longo dos anos 90 e 2000, um grande embate em torno da função planejamento, em torno da visão de estado, em torno da visão de futuro e da visão de desenvolvimento.”*

Nos anos 2000 temos uma terceira fase neste processo histórico, que é uma fase de recuperação das capacidades do estado como ator relevante do desenvolvimento e por isso a recuperação do próprio planejamento governamental. Vários planos setoriais são deflagrados neste momento, há uma tentativa de recuperar uma capacidade de investimento do estado e isso só é possível por meio da recuperação do planejamento de médio e longo prazo. Isto está muito claro nos documentos setoriais desta 1ª década de 2000, na área de energia, petróleo, comunicação, mineração, direitos humanos, educação, saúde, é possível listar muitos documentos setoriais que jogam luz sobre o futuro, sobre a necessidade de romper com a visão neoliberal do estado

e com as amarras orçamentárias e de gestão pública que haviam aprisionado a capacidade do estado de se projetar para frente, de redirecionar a ação para um projeto de desenvolvimento.

Esse processo ele vai seguindo até 2016, quando há uma reversão completa da estruturação da função do planejamento que havia então se buscado recuperar no início dos anos 2000. Essa reversão inaugura uma quarta fase da história institucional do planejamento no Brasil. Do ponto de vista não só federal, pois também há rebatimentos em estados e municípios. Então esta quarta fase que a gente está vivendo hoje, data de 2016 para cá, e está composta basicamente por três elementos. Um conjunto de mudanças paradigmáticas da forma de organizar e fazer funcionar o estado. Mudanças que eu chamo de abrangentes, profundas e velozes. Estas são as três características deste período recente.

São mudanças abrangentes porque perpassam várias áreas da ação governamental. Não é algo restrito apenas à dimensão econômica, de gestão de política econômica, ou de gestão de alguma política setorial específica. Pelo contrário, há uma visão de reorganização da estrutura estatal e das suas formas de relação com o mercado e com a sociedade.

São mudanças profundas, em segundo lugar, porque como eu disse buscam não apenas alterar mecanismos instrumentais de funcionamento do estado, mas sim a própria essência de seu funcionamento, deslocando o estado da sua centralidade estratégica e colocando no lugar os agentes de mercado.

Por fim, em terceiro lugar, são mudanças muito rápidas, que vêm acontecendo de 2016 para cá por meio de uma estratégia de aprovação rápida, de modo até autoritário, sem debate público adequado, sem embasamento teórico-histórico adequado. Vão acontecendo através

de medidas constitucionais e infraconstitucionais que alteram completamente o desenho do estado e muito fortemente seus próprios instrumentos em uma linha contrária, praticamente oposta, a que havia sido concebida na própria Constituição de 88. Uma linha de reduzir o raio de ação e a própria capacidade de atuação do estado, colocando no lugar – como eu disse – estímulos, sinais e instrumentos de mercado.

Este é o quadro histórico-institucional mais geral.

**MA:** Há pouco mais de meia década o país tem vivenciado diversos processos de fricção institucional e, mais recentemente, um ataque mais aberto ao estado democrático de direito e à Constituição Federal de 1988. Como você vê a relação entre planejamento, democracia constitucional e capacidades estatais?

**JCPCJ:** Para responder esta pergunta, é preciso entender que em 1988, por ocasião da Constituição Federal, se configurou uma tentativa de tornar o planejamento um processo permanente, contínuo, dinâmico dentro do Estado. Se buscou institucionalizar a função planejamento em um contexto democrático. É o que representa a Constituição de 88. Isto porque o planejamento conhecido até então, no período áureo do surgimento e desenvolvimento do planejamento – da década de 30 até 80 – é de natureza muito econômica, até mesmo economicista, e discricionária. Portanto, é um planejamento autoritário, ainda que vigente em contextos democráticos. Não era necessário que os governos fossem abertamente, assumidamente autoritários, como aconteceu no Brasil no regime militar, para que o planejamento tivesse essa índole auto-

ritária: impositiva, discricionária etc... Veja que o próprio planejamento realizado durante o período de Juscelino Kubistchek, em um contexto democrático, é um planejamento altamente discricionário, economicista, impositivo e, portanto, isto caracteriza o planejamento como autoritário: sem participação da sociedade e sem se preocupar muito com os transbordamentos negativos decorrentes desta intervenção predominantemente econômica. As questões ambientais, por exemplo, não faziam parte do planejamento. Mesmo as questões sociais eram entendidas como questões subalternas à economia. Supunha-se à época que a solução da questão econômica resolveria a questão do emprego e, portanto, a questão social.

Passados vários anos de implementação de projetos de crescimento econômico, se começou a ver que o planejamento com estas características não era suficiente para produzir desenvolvimento. Surge naquela época o debate sobre o fato de que crescimento econômico é uma coisa e desenvolvimento é outra. Ainda que o primeiro seja necessário, não era suficiente para alcançar o segundo. E o planejamento tinha muita responsabilidade em relação a isso. Então os anos 80, que foram anos de crise do estado, de crise do planejamento, de emergência e uma ideologia liberal, são por outro lado, no caso brasileiro, um período de redemocratização da sociedade. Portanto, um período de re-emergência de temas e atores sociais que estavam ausentes do debate público durante a ditadura. Então surgem os sindicatos, os partidos políticos, as organizações não governamentais. Surgem trabalhos que buscavam chamar atenção para necessi-

dade de repensar o estado de um modo menos patrimonialista, menos distanciado da população, menos centralizado em Brasília. Esse debate todo da redemocratização da republicanização do estado, contamina no bom sentido o debate constituinte e isso acaba se revertendo no desenho que estes instrumentos de planejamento, de ação do estado, acabaram tendo na Constituição. Estes instrumentos são concebidos para reduzir o raio de discricionariedade, de autoritarismo, de imposição do estado via planejamento em relação ao mercado e em relação à sociedade. Então o planejamento deixa de ser uma função externa, coercitiva, discricionária, a cargo dos governos de ocasião e passa a ser um processo de gestão, um processo contínuo.

Por isso [o planejamento] está previsto para ser executado constitucionalmente, portanto obrigatoriamente, a cada quatro anos pelos governos que se elegem. O primeiro ano de governo é destinado a transformar o seu projeto eleitoral de governo em um plano de ação. E o último ano do plano anual, que coincide com o primeiro ano de mandato do governo subsequente, é uma tentativa de criar um processo contínuo, sem rupturas drásticas, entre um processo de planejamento e outro, ainda que fosse possível e legítimo observar mudanças de reorientação, de prioridades, de alocação de recursos e etc. de um governo para outro. Isso é parte da democracia e o PPA não deveria ser uma peça autocrática que enquadrasse os governos eleitos. Pelo contrário, deveria ser um instrumento por meio do qual os governos eleitos realizariam os seus planos programáticos. O PPA foi, portanto, um instrumento criado para conviver com a

democracia. Era o formato de planejamento, desenhado, vislumbrado à época, que faria esta conexão entre plano de governo eleito periodicamente e capacidade de implementação do plano pelo governo eleito de modo não autocrático, não impositivo, mas negociado, democrático.

Por que eu me refiro a planejamento democrático? Porque ele não é elaborado e implementado só pelo poder executivo. Ele exige uma tramitação legislativa. Isto é, exige-se que o plano, uma vez elaborado pelo executivo, seja apresentado ao parlamento: no caso do governo federal ao Congresso Nacional; no caso dos Estados às Assembleias Legislativas; e até mesmo no caso dos municípios às Câmaras de Vereadores. Ou seja, o planejamento é submetido ao poder legislativo em cada nível da federação para que seja submetido ao crivo democrático da democracia representativa. Deputados, vereadores eleitos é quem, em nome do povo, ajustariam e validariam, no final das contas, o plano. Este era o desenho teórico concebido em 1988 para garantir não só participação democrática, popular no planejamento, mas também para garantir legitimidade política para a sua implementação. Assim, uma vez que o PPA tivesse passado pelo parlamento, ele teria recebido a chancela do arranjo político institucional-democrático concebido em 1988. A partir deste momento da aprovação legislativa do PPA, os governantes teriam seus planos de governo referendados democraticamente pelo parlamento e, portanto, estariam autorizados a implementar, cumprindo o que estava previsto no plano.

Então vejam, o PPA é um instrumento cuja aposta teórica, normativa e institucional era de

promover justamente esta *virtuouse* entre planejamento e democracia, rompendo com uma ideia que havia até então – e que continua presente hoje – de que só era possível fazer planejamento com governos autoritários ou totalitários.

***“Estava, a partir deste momento, demonstrada a possibilidade de criar instrumentos capazes de estabelecer a ação do estado em contextos democráticos de governança, em alternância de poder. A engenharia pensada era muito sofisticada.”***

Então, na verdade, não é que o planejamento está fadado ao fracasso na democracia. Muito pelo contrário, ele demonstrou ser um instrumento potente e capaz de conciliar estas duas coisas – desenvolvimento e democracia – porque justamente no momento histórico em que isto foi colocado em ação, isto é, na primeira década de 2000, houve resultados muito expressivos do ponto de vista da entrega de bens e serviços da população; do ponto de vista de resultados econômicos e sociais deste período. Basta dar um número para exemplificar. Veja que nesta década, entre 2004 e 2014, é o primeiro período em toda a história brasileira em que se verificou uma combinação virtuosa entre crescimento da renda per capita e decréscimo do índice de Gini. Isto é, foi possível, por meio do planejamento e do protagonismo do Estado, combinar dois fenômenos, dois resultados, que são buscados por todos os países que visam superar o subdesenvolvimento ou atingir patamares superiores de desenvolvimento. Quais são estes resultados? Uma com-

inação de crescimento da renda das pessoas, em todas as faixas de renda, com a redução das desigualdades econômicas, sociais, regionais etc. Isso efetivamente foi obtido no Brasil, nesse período em que a constituição se fez mais presente como instrumento e como guia de ação do estado. Demonstrou-se, empiricamente, portanto, a possibilidade de se combinar planejamento, com democracia e desenvolvimento. Entendendo, evidentemente, o planejamento como uma das capacidades estatais relevantes para o desenvolvimento.

**MA:** Neste exato momento 5570 municípios estão preparando seus planos plurianuais. Como você vê o papel do município no planejamento governamental? O que viemos fazendo corretamente e o que precisamos mudar nesse âmbito?

**JCPCJ:** Essa é uma excelente pergunta, porque ela não tem ainda uma resposta. O que eu quero dizer é que minha resposta pode ser um tanto contrária ao senso comum, ou à visão que está em construção de modo dominante no Brasil. A Constituição de 88 mais uma vez é um marco importante nessa questão. Ela buscou descentralizar poder, recursos e atribuições para os entes federados. Ela tentou descentralizar a responsabilização dos estados e municípios em políticas públicas. Na segurança pública, no âmbito dos estados, na educação, saúde e assistência social, no âmbito dos municípios. Ao mesmo tempo, para isso, fez uma espécie de reforma tributária, descentralizando, criando impostos para os âmbitos estadual e municipal, e descentralizando poder tributário. Criou inclusive fundos de participação dos estados e dos municípios. Ou seja, junto com a descentralização de atribui-

ções, a Constituição também promoveu a descentralização tributária e, portanto, também a descentralização de poder político, já que agora os prefeitos todos seriam eleitos pelo voto popular e teriam a missão de produzir os seus próprios PPA municipais, para realizar os seus projetos específicos de desenvolvimento local.

Eu acho que isso não deu certo. Apesar do desenho teórico institucional ser interessante, na linha da descentralização de poder, atribuições e recursos, que seriam realmente necessários para fortalecer a federação brasileira, na prática isso não deu tão certo quanto pensado. Em parte, pelos motivos que já discutimos, decorrentes da falta de centralidade política do planejamento, que foi observada também no nível estadual e municipal, com proeminência sobretudo do orçamento sobre o planejamento e a própria gestão pública. Mas em parte porque no nível subnacional há problemas muito mais graves a serem enfrentados. Ou, dito de outra maneira, há necessidade de estruturação de capacidades estatais municipais, e também dos estados, muito mais complexas e grandes do que no nível federal. Em Brasília, poucos servidores são necessários para elaborar as diretrizes gerais que serão implementadas nos estados e municípios por meio das políticas públicas. Temos ainda esta tradição de alta centralização do poder decisório no governo federal, de comando, inclusive em termos de transferência de recurso, do nível federal para os demais. Como ainda existe essa proeminência muito grande do nível federal para os outros níveis, é muito mais fácil fazer bem-feito no nível federal. Mas quem tem que implementar as políticas são os estados e

municípios. Então, as capacidades estatais necessárias para os municípios implementarem as políticas públicas não estavam desenvolvidas, sequer tinham sido criadas a contento quando a instituição foi aprovada. Esse vem sendo um processo muito lento, inseguro, contraditório, não terminado ao longo desses trinta e tantos anos de Constituição. De modo muito concreto, há uma imensa heterogeneidade municipal em termos de capacidade de formulação de políticas e implementação. Tais problemas de baixa capacidade no nível municipal convivem ainda com problemas históricos, arcaicos, do Brasil. O patrimonialismo, o nepotismo, o clientelismo estão muito mais presentes no município do que nos estados e na união.

Eu mencionei aqui pelo menos três níveis de problemas que dificultam muito o bom desempenho dos municípios do ponto de vista do planejamento e da execução das políticas. A questão da centralidade política-institucional do planejamento, vem dos três níveis, mas no nível municipal é muito clara, a ponto de que neste nível os prefeitos contratam escritórios de contabilidade especializados para elaboração do PPA. Ou seja, quantos são os municípios brasileiros hoje que possuem recursos para produzir seus próprios PPA? Pouquíssimos. A maior parte contrata de fora, de consultoria ou contabilidade.

A baixa centralidade política repercute em um segundo nível de problemas, as baixas capacidades estatais no nível municipal. Não tem funcionários de carreira, vigora ainda em muitos municípios uma lógica patrimonial, oligárquica de ocupação dos cargos públicos. Baixa capacidade de gestão, de planejamento,

com pouco acúmulo, muita cópia do governo federal. E um terceiro nível de problemas são estes atávicos da sociedade brasileira, do estado brasileiro, que estão mais presentes no nível municipal.

Há um quarto aspecto importante para mencionar. Os municípios efetivamente têm menos capacidade tributária, orçamentária, financeira própria do que os estados e a união. Ou seja, o raio de manobra tributária e fiscal dos municípios é muito menor. Eles dependem muito das transferências da união. Veja que temos 5.570 municípios. Destes dois terços pelo menos recebem mais recursos da União e dos sistemas de proteção social que vem da União do que de sua capacidade própria de criação de tributos. Embora os municípios possam criar impostos próprios, eles não conseguem implementar. Eles mal conseguem aumentar a alíquota de IPTU, que é um imposto municipal importante. Então quer dizer, eles são muito dependentes do ponto de vista orçamentário-financeiro da União; mais do que dos estados. Os estados ocupam um papel meio esquisito neste negócio.

Então estes quatro problemas são muito pesados para transferir para os municípios a responsabilidade por produzir bons PPA, mais ainda por implementá-los. Por isso eu vou dizer algo que vai totalmente contra a corrente dominante no assunto. Em função destes problemas, que para mim são estruturantes da fragilidade das administrações municipais, e que para serem enfrentados exigi-



ria não só um longo período de tempo, mas também uma compreensão de todos os níveis da federação sobre a necessidade de enfrentar estes problemas – para capacitar de um modo melhor política, tributária e institucionalmente os municípios – a tarefa dos municípios em relação ao PPA acaba sendo inócua. Tem muito mais chance de dar errado do que certo. Essa é a realidade, infelizmente.

**\*\*O que eu acho é que era preciso tirar dos municípios a responsabilidade por fazer os próprios PPA. Mas não porque eu considere que os municípios são incapazes de fazer. E talvez retirar os enfraqueça mais ainda na relação federativa.**

***“Ocorre que, para de fato a construção do PPA municipal ser algo que faça sentido para o município, para a microrregião, que dialogue com o plano dos estados, com o plano federal, é preciso enfrentar esses quatro problemas, que são condição necessária, mas não serão resolvidos do dia para a noite.”***

A gente então está em uma espiral negativa em relação a este assunto que dificulta sua solução. Ou seja, quanto mais se insiste que os municípios realizem seus PPA próprios, mas se reforçam os quatro problemas.

Então o meu argumento é que estes quatro problemas têm uma magnitude tão pesada ainda para os municípios que faz com que o PPA, que deveria ser instrumento de oxigenação das municipalidades e articulação com os estados e entre os municípios, acaba sendo só

uma peça burocrática que precisa ser cumprida para os tribunais de contas. Então o planejamento não serve para nada, não funciona, não importa, essas coisas todas que vão virando verdade nas mesas de bares, o que piora a situação do planejamento municipal.

Para concluir, não é que eu sou contra, sou super a favor dos municípios fazerem bem-feito os seus PPA. Mas não vão fazer, se estes problemas não forem resolvidos ao longo do tempo. Isto é condição necessária para o planejamento municipal se tornar objetivo, crível, confiável. E obviamente, para finalizar este assunto, não dá para ter planejamento municipal desconectado do planejamento microrregional, do planejamento que os estados deveriam promover e das orientações mais gerais de um suposto planejamento nacional. Essas coisas têm que estar conectadas do ponto de vista territorial e setorial. Senão fica uma esquizofrenia que é o que a gente efetivamente tem hoje.

**MA:** O planejamento central muitas vezes se mostrou incapaz de lidar com a complexidade da realidade social. Você já trouxe alguns elementos sobre isso. Como um aprofundamento, como você vê o planejamento vis-à-vis à descentralização horizontal e vertical, neste caso, o federalismo, no estado brasileiro?

**JCPCJ:** Os mesmos quatro problemas que eu mencionei para os municípios, guardadas as proporções, também estão presentes nos estados. Obviamente, é preciso qualificar caso a caso. Você tem estados onde tudo está mais organizado e estados que são praticamente iguais aos municípios em termos de capacidade. O que eu acho é que o Brasil tinha que

assumir uma tarefa, que tem que começar de cima, do nível federal, de criar um sistema nacional de planejamento. Em uma futura revisão da Constituição ou quando uma nova coalizão política progressista, que tenha clareza destes problemas, assumir o governo, precisa partir para a tentativa de normatizar este sistema.

Bom, um sistema nacional de planejamento tem que ser capaz de incluir uma série de funções e tarefas. A primeira delas é a de promover, de produzir de fato, com a participação da sociedade, com interlocução com o congresso, de modo dinâmico, participativo, democrático, mas produzir uma visão de desenvolvimento, uma visão de futuro. Quer dizer, não dá para começar a fazer planejamento, criar regra de como tem que funcionar o monitoramento, fazer a prestação de contas, se não tiver uma visão de como fazer tudo isso. O planejamento não é um fim em si mesmo. O planejamento é um instrumento que governos têm à disposição para orientar sua ação estratégica. E a estratégia é sempre uma ação para o futuro, uma ação para a frente.

O nível federal é que é responsável por isso, por criar a visão de futuro, por pactuar as grandes diretrizes de transformação da nossa sociedade. O que a gente quer ser ainda no século XXI? A gente quer ser um país minimamente civilizado? Então temos que enfrentar a desigualdade, combater a pobreza, preservar o meio ambiente, valorizar a democracia, os direitos humanos. Não é difícil de definir os grandes objetivos nacionais, aparentemente. Achávamos que isso estava claro. Ou seja, o nível federal tem que ser responsável por isso. Não por detalhe de quem faz o quê, quando,

onde. Isso quem faz são os estados e os municípios, que é onde a vida se realiza. Onde a vida acontece? É nos municípios. Então realmente é aí que tem que estar o trabalho de empoderamento da sociedade, do planejamento, da gestão, tudo isso tem que estar no nível municipal. Não adianta estar no nível federal se não tem para baixo. A união não faz nada, não resolve nada. Ela tem que ser responsável por dar o rumo, criar os princípios, os objetivos nacionais, as condições materiais mínimas e simbólicas que levam o país ao desenvolvimento.

Bom, do ponto de vista vertical e horizontal, o planejamento tem que seguir pelo menos quatro atributos ou dimensões, que precisam ser valorizadas para frente. Primeiro é a coordenação. A coordenação é uma subfunção do planejamento. E por coordenação eu me refiro à coordenação intragovernamental, que é o que dá coesão e coerência, e a coordenação interinstitucional, tanto setorial quanto territorial. Esta coordenação precisa ser construída, política e tecnicamente.

Além da coordenação entendida nesses dois níveis, tem mais alguns atributos. Outra coisa importante é a participação social, ou seja, da democracia como método de governo. O planejamento não pode ser uma coisa autocrática, uma coisa externa e coercitiva à sociedade, uma peça impositiva junto à sociedade ou ao mercado. Porque não dá certo. Já se demonstrou historicamente. Porque gera tanta externalidade negativa que anula os benefícios de uma suposta intervenção pública qualquer. Veja Belo Monte, Itaipu ou qualquer projeto de intervenção feito de modo autocrático, autoritário, de fora para dentro, de cima para



baixo. Está fadado ao fracasso. A palavra-chave aqui é legitimidade. Então o plano como projeto e o planejamento como processo só se efetivam de fato, só criam raízes, só geram externalidades positivas se tiverem sido feitos não para a sociedade, mas com a sociedade. Ou seja, é preciso ter aderência social, legitimidade política.

Tem muito para ser feito. É possível fazer muito mais do que tem sido feito. Agora, falta clareza da classe política, dos próprios gestores públicos, dos dirigentes. E falta centralidade política para essa função ganhar, realmente, o espaço e o poder que ela poderia, deveria ter para ser crível, para ser uma função relevante dentro da estrutura do estado, dentro da administração pública.

**MA:** Além dos processos político-institucionais vividos, vivenciamos atualmente a maior ameaça à saúde pública dos últimos anos, a pandemia da COVID-19. Mas esta parece não ser a única crise de proporções catastróficas que promete o século XXI. Que lições podemos tirar das duas primeiras décadas deste século? Por quais elementos fundamentais uma agenda de retomada do planejamento passaria?

**JCPCJ:** A pandemia deixou muito claro, no mundo inteiro, que deixar como está para ver como é que fica é a pior coisa que pode ser feita. Ou seja, ela deixou muito claras as fragilidades da sociedade e dos estados contemporâneos. Fragilidade da sociedade, por motivos óbvios, por motivos não só humanos ou biológicos. Quer dizer, nós somos suscetíveis a viroses que nos matam. E isso está fora do controle, aparentemente. E muito pelo contrário, não só está fora do controle estrito dos

países, das pessoas, como é produzido pelo modo de produção que está aí. Está muito claro hoje pelos estudos que foram feitos que essa pandemia, como outras que virão, são resultado desta catástrofe ambiental-social que nós vivemos.

*“Mas não só a sociedade é frágil, também se demonstrou a fragilidade do estado. E a necessidade dos estados nacionais de serem reempoderados para esta tarefa de enfrentar crises contingentes, crises que estão sempre acontecendo. Porque a história da humanidade é de dor e sofrimento. É uma história permanente de crises. A normalidade é a exceção, não é a regra.”*

Isso antepõe dois paradigmas muito diferentes na ciência. Um que é esse, do equilíbrio, da normalidade. Que é o paradigma dominante, em que tudo que destoa disso é considerado exceção. E outro paradigma que considera as crises como a regra. A instabilidade como a regra. Nessa perspectiva teórica, que é mais, eu acho, aderente à realidade, é óbvio o peso e papel do estado, entendido o estado como aquele espaço de relacionamento dinâmico da sociedade onde as soluções coletivas têm lugar. Tá certo? É assim que eu vejo o estado. O estado não é um ente externo e coercitivo à sociedade, à economia. Ele é parte disso tudo, mas é justamente o ente, o espaço, como eu prefiro dizer, institucional, por onde as soluções, os problemas também, mas sobretudo as soluções coletivas podem se realizar. Porque se não tem estado é aquela coisa do Hobbes.

É a guerra de todos contra todos. É uma hiper fragmentação, aquela ideia de indivíduos isolados lutando pela própria sobrevivência. É isso que é a sociedade sem o estado. Por isso que o estado nasce junto com a própria sociedade, do ponto de vista teórico, histórico. Porque ele é a construção dos humanos mais avançada e conhecida até hoje para dar conta de problemas coletivos. Proteção, né? Proteção e repressão. Tudo é dialética. De um lado é proteção, de outro é repressão também.

Esse que eu acho que é o ponto difícil de transmitir para as pessoas. Não é questão de ser contra ou a favor do estado. Estado mínimo contra mercado. Entendendo que a normalidade é o caos, o estado é uma derivação necessária

# CONEXÕES ACADÊMICAS



## **O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA REVISITADO: LIÇÕES, AVANÇOS E RETROCESSOS DESDE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/1988)**

Ricardo Carneiro<sup>1</sup>

### **Resumo**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reenquadrou a função planejadora no país, conferindo destaque ao Plano Plurianual (PPA), que se torna obrigatório nas diferentes esferas de governo. O propósito mais geral do artigo consiste em examinar a trajetória da atividade planejadora pós CF/1988, tendo como referência a experiência do governo federal. Baseado em revisão bibliográfica e documental, o argumento analítico construído procura relacionar o uso instrumental do planejamento ao padrão de intervenção estatal adotado pelos diferentes governos que se sucederam ao longo do período, cujas agendas públicas expressam ênfases distintas quanto às prescrições emanadas no disciplinamento das ordens econômica e social do texto constitucional. O período correspondente aos governos petistas, em que preponderam, na agenda pública, as prescrições da ordem social, revela-se o mais proífico para a prática planejadora, por incorporar inovações metodológicas na elaboração do PPA e, principalmente, por avançar na mobilização de mecanismos de interlocução com a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Em sentido oposto, os anos mais recentes, que se seguem ao impeachment de Dilma Rousseff, são marcados por um acentuado reformismo neoliberal, promovendo a desconstrução de políticas públicas e o dismantelamento do aparato estatal responsável por sua implementação, do qual não escapa a atividade planejadora. Ao final, reafirma-se a importância do planejamento, especificamente, do PPA, na construção de uma concepção de Estado ao mesmo tempo inclusivo e democrático. Se a ação planejadora não funciona a contento, cabe requalificá-la, e não a descartar.

**Palavras-chave:** planejamento; agenda pública; Plano Plurianual; Constituição Federal de 1988.

### **Abstract**

The Federal Constitution of 1988 (CF/1988) reframed the planning function in the country, highlighting the Pluriannual Plan (PPA), which becomes mandatory in different spheres of government. The most general purpose of the article is to examine the trajectory of planning activity after CF/1988, considering as reference the experience of the federal government. Based on a bibliographical and documental review, the constructed analytical argument aims to relate the instrumental use of planning to the pattern of state intervention adopted by the different governments that succeeded throughout the period, whose public agendas express different emphasis regarding the prescriptions emanating from the disciplining of economic orders and social of the constitutional text. The period corresponding to PT governments, in which the prescriptions of social order predominate on the public agenda, turns out to be the most fruitful for planning practice, as it incorporates methodological innovations in the PPA's development and for advancing in the mobilization of mechanisms of dialogue with society in the formulation and implementation of public policies. In the opposite direction, the most recent years following the impeachment of Dilma Rousseff are marked by neoliberal reformism, promoting the deconstruction of public policies and the dismantling of the state apparatus responsible for its implementation, from which planning activity does not escape. At the end, the importance of planning, specifically of the PPA, in the construction of a conception of the State that is inclusive and democratic at the same time is reaffirmed. If the planning action does not work satisfactorily, it should be re-qualified, not discarded.

**Keywords:** planning; public agenda; Pluriannual Plan; Federal Constitution of 1988.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais Professor e pesquisador da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

## **Introdução<sup>2</sup>**

O uso do planejamento na esfera pública constitui um tema controverso, cuja abordagem passa necessariamente por considerações acerca dos padrões de intervenção estatal, que tendem a se alterar ao longo do tempo. É o que se percebe na trajetória do Estado brasileiro, que tem sido marcada por inflexões expressivas na conformação mais geral da agenda política e em sua arquitetura organizacional e institucional.

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ao promover profundas mudanças no arcabouço jurídico, político e institucional brasileiro, representa, reconhecidamente, um momento marcante de inflexão na trajetória estatal no país. Junto à retomada da institucionalidade democrática, o novo texto constitucional introduz, entre outras inovações, o alargamento do escopo da intervenção estatal, notadamente no campo social, e a reestruturação da administração pública informada pelo modelo burocrático weberiano. Com a CF de 1988, o planejamento governamental é repensado em articulação a um novo modelo de Estado e passa a ter sua importância e sua prática definidas de forma conexa às mudanças processadas na administração pública e na condução da atividade governativa no país.

Ainda que informadas pelo texto constitucional, essas mudanças não conformam um processo linear, sendo “susceptíveis a descontinuidades e correções de rota” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 7). De um lado, a alternância de poder característica do sistema presidencialista abre espaço para revisões periódicas das prioridades e dos objetivos da política pública nos diferentes níveis de governo, consoante à temporalidade dos mandatos do chefe do Executivo, que podem assumir um espectro muito abrangente, refletindo a ausência na sociedade brasileira, até porque profundamente desigual, de um acordo tácito acerca do tipo desejável de intervenção estatal. De outro, há que se considerar as pressões ou influências advindas do contexto em que o Estado opera, cujas transformações se aceleram no decorrer das décadas mais recentes, movidas, entre outros fatores, pelo aprofundamento da globalização e pelas novas tecnologias de informação.

O propósito mais geral do artigo consiste em discutir a trajetória do planejamento governamental brasileiro desde a promulgação da CF de 1988, enfatizando seus avanços, retrocessos e potencialidades, o que envolve considerações atinentes à conformação da

---

<sup>2</sup> O autor agradece os comentários de Bruno Magalhães sobre o texto.

agenda pública e à capacidade estatal para sua implementação. Embora as experiências de planejamento sejam distintas entre os diferentes entes federados, o foco analítico é direcionado para a atividade planejadora do nível central de governo, procurando não perder de vista, no entanto, suas interfaces com o que se passa nos níveis subnacionais. Essa opção metodológica reflete o protagonismo do governo federal nas dimensões política, institucional e financeira da atividade governativa do país, vis à vis os governos estaduais e locais, mesmo considerando que tal protagonismo não necessariamente se traduza em um planejamento de melhor qualidade ou de maior capacidade de inovação.

Para a consecução do objetivo geral proposto, este artigo, que se fundamenta em revisão bibliográfica e documental, organiza-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção trata, rapidamente, da concepção de planejamento governamental e da diversidade de métodos e técnicas com vistas à sua aplicação. A terceira aborda o redesenho mais geral do papel do Estado na CF de 1988 e seus desdobramentos relacionados ao planejamento governamental, destacando a centralidade que é conferida ao Plano Plurianual (PPA). A quarta examina a experiência planejadora do governo federal desde a promulgação do novo texto constitucional aos dias atuais, tendo como principal referência as mudanças mais gerais na agenda pública dos governos que se sucedem ao longo do período – um aspecto balizador de suas intervenções nos campos econômico e social. As considerações finais procuram fazer uma síntese dessa experiência, destacando as potencialidades da atividade planejadora no país.

### **Planejamento na esfera pública: gênese, concepções e modos de usar**

Para Friedmann (1987), não existe propriamente uma teoria sobre planejamento. O que se tem, na visão do autor, é a construção de “um pensamento crítico-teórico” (PAGNUSSAT, 2006, p. 10) sobre o tema, que ganha contornos desde o século XVIII. Essa construção se desenrola em quatro vertentes ou tradições principais do pensamento, nomeadamente, a análise de políticas, a reforma social, a aprendizagem social e a mobilização social (FRIEDMANN, 1987).

Passando ao largo da discussão das vertentes do pensamento crítico-teórico mapeadas por Friedmann (1987), importa destacar que o planejamento na esfera pública ganha relevância somente no transcorrer do século XX, acompanhando o alargamento do papel desempenhado pelo Estado e a crescente complexificação das políticas públicas. O

impulso à sua utilização se dá com as economias socialistas, nas quais o planejamento centralizado afeta todas as decisões de interesse coletivo por meio de planos de médio e longo prazos. Nas economias capitalistas, a atividade planejadora, conciliada com o mecanismo de mercado, adquire maior expressão no período do pós-guerra, com o processo de reconstrução da economia e a estruturação do Estado de Bem-estar Social. O escopo ampliado da atuação estatal favorece sua difusão, envolvendo tanto países industrializados quanto não industrializados, como o Brasil (CARNEIRO, 2004).

A prática da atividade planejadora na esfera pública abrange uma diversidade de metodologias, a começar por aquelas que se inscrevem na linha das abordagens que Matus (1985) rotula como “planejamento tradicional”. Conforme Silveira, Heller e Rezende (2013, p. 606), nesse tipo de abordagem, marcada pela “hegemonia da dimensão econômica”, o planejamento pode ser entendido “como uma técnica que visa à racionalização e à otimização da aplicação de recursos, definindo seus objetivos e meios para alcançá-lo em função do custo/benefício econômico”. Expressa, portanto, um instrumento utilizado com vistas a conferir racionalidade, fundada formalmente na aplicação do conhecimento técnico-científico, ao processo decisório referente à organização ou estruturação das ações de uma dada intervenção ou política pública, de natureza complexa. Com essa configuração traduz “a preocupação em fazer as coisas da melhor maneira possível” (CARNEIRO, 2004, p. 50), o que se aplica não apenas à seleção de objetivos e metas a serem alcançados e ao desenho de soluções coerentes e consistentes para sua promoção, mas também a questões de natureza variada, como o incremento da capacidade de realização ou de mobilização de recursos, entre outras.<sup>3</sup>

Outro método de planejamento muito difundido internacionalmente, em especial por agências nacionais e multilaterais que lidam com a temática do desenvolvimento (PAGNUSSAT, 2006), é o denominado Quadro Lógico (QL). Direcionado principalmente à elaboração de programas e projetos de intervenção, a concepção do QL expressa uma matriz contendo “a apresentação sistemática, lógica e sucinta” dos “elementos considerados os mais importantes de um projeto” (PFEIFFER, 2000, p. 82/83). Parte-se de uma situação que se quer mudar ou um problema que se quer resolver

---

<sup>3</sup> Um modelo para o planejamento tradicional, de aplicação genérica, ainda que pensado para países desenvolvidos, descrito por Stiffler (2000, p. 5) compreende cinco etapas: especificação dos fins pretendidos, “desenho dos cursos de ação”, “avaliação comparativa das consequências”, “escolha entre as alternativas” e, por fim, sua implementação.

e, em fases ou etapas sucessivas, busca-se definir com clareza o conteúdo e a relação causal que se estabelece entre as atividades propostas, os resultados previstos e o objetivo visado.<sup>4</sup>

O denominado planejamento tradicional se reveste de caráter normativo ou prescritivo, em que a dimensão política comparece como dada e, como tal, não problematizada, “entendendo que a realidade apresenta comportamentos sociais estáveis e previsíveis, passíveis de serem estudados por meio de modelos analíticos” (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013, p. 606). Em contraponto a esse modelo, Matus (1985) propõe uma abordagem tecnopolítica da atividade planejadora (PAGNUSAT, 2006), consubstanciada no denominado Planejamento Estratégico Situacional (PES).

No PES, as etapas sequenciais, características do planejamento tradicional, são substituídas por momentos dinâmicos e não excludentes, suscetíveis de revisões ao longo da duração do plano. Esses momentos compreendem a explicação sistêmica da realidade na qual se quer intervir, com a priorização de questões estratégicas para fins de intervenção, discutindo suas causas e efeitos; a prescrição do que se quer alcançar, com a definição das propostas do plano; a análise de sua viabilização política, com o desenho da estratégia a ser adotada; e a implementação das ações, com a tomada de decisões de natureza operacional (PAGNUSSAT, 2006; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Ao lado dessas vertentes de abordagem, todas muito influentes no Brasil, a literatura registra uma diversidade de outras modalidades de planejamento, o que reflete, em particular, as controvérsias epistemológicas sobre o tema. A partir de Silveira, Heller e Rezende (2013) é possível ter uma ilustração dessa diversidade, que não esgota, evidentemente, as várias possibilidades teórico-metodológicas de condução da ação planejadora. Entre as alternativas descritas pelos autores, incluem-se a prospectiva estratégica, o método *foresight*, a metodologia da *Global Business Network* (GBN), e o planejamento não euclidiano. As três primeiras perspectivas se voltam à moldagem de cenários futuros com vistas ao delineamento da estratégia de intervenção, enquanto a quarta é, no dizer de Friedmann (1992, p. 89), “explicitamente normativa em sua intenção

---

<sup>4</sup> Para além do planejamento propriamente dito da intervenção, o QL é visto também como importante instrumento em seu gerenciamento, sobretudo nas atividades de monitoramento e avaliação (PAGNUSSAT, 2006).



(tradução nossa)” e lastreia-se na participação efetiva, na atividade planejadora, da população afetada pela política pública ou nela interessada.

Para além da discussão das técnicas de elaboração de planos, programas e projetos, interessa destacar a importância da implementação no planejamento. Como pondera Oliveira (2006, p. 275), “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento”. A elaboração dissociada da implementação faz do planejamento um mero instrumento, cujo resultado é a produção de um documento que, independentemente de sua sofisticação técnica ou metodológica, mostra-se limitado para balizar a intervenção pública, no sentido de prover elementos para permitir a adequada mobilização dos recursos com vistas à promoção dos resultados pretendidos pelo plano ou política pública. Friedmann (1992, p. 88) é categórico sobre a questão, ao afirmar que “sem as exigências da implementação, os desenhos da planificação seriam formas sem conteúdo (tradução nossa)”. A articulação entre elaboração e implementação permite transitar de uma percepção do planejamento como instrumento para uma percepção em que assume conotação de processo.

Ter em conta a implementação das políticas públicas supõe dispor de uma estratégia capaz de fornecer subsídios e informações relevantes ao processo decisório relativo à materialização das ações planejadas, aberta a inovações, no sentido de favorecer adaptações ou adequações em seu conteúdo. Essa perspectiva confere um caráter político ao planejamento, colocando em cena uma racionalidade deliberativa, que não desconhece ou negligencia a racionalidade técnica do planejamento tradicional, mas abre espaço para o envolvimento ativo de diferentes atores, para além do aparato estatal, interessados em uma dada política (FRIEDMANN, 1992). A racionalidade deliberativa permite incorporar “diferentes perspectivas e pontos de vistas” (CARDOSO JR., 2020, p. 165) sobre os vários aspectos da política em questão, utilizando a dinâmica do diálogo para conciliar conhecimento especializado da burocracia e conhecimento tácito das partes interessadas, democratizando o exercício da atividade governativa.

Por fim, cabe salientar que a implementação de políticas públicas demanda a efetiva ação governamental, o que remete à noção de capacidade estatal, cuja importância analítica é destacada, no âmbito internacional, desde o século passado (GOMIDE; PEREIRA;

MACHADO, 2017).<sup>5</sup> Essa discussão também comparece na produção acadêmica brasileira, que tem lhe dispensado crescente saliência ao longo da última década (GOMIDE; PIRES; 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; GOMIDE; PEREIRA, 2018; entre outros). A partir da elaboração de Gomide e Pires (2014, p. 20), o termo pode ser conceituado como a “capacidade do Poder Executivo de implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses”, que se desdobra em duas dimensões: a técnico-administrativa e político-relacional. A primeira ancora-se na noção clássica de burocracia weberiana, expressando as habilidades da burocracia estatal, fundamentadas no conhecimento especializado, para a formulação e a implementação das políticas públicas, “produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). A segunda enfatiza suas habilidades no tocante a promover a interlocução e a negociação com os diversos atores da sociedade potencialmente involucrados, “processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). Essas duas dimensões articulam e procuram conciliar as racionalidades técnica e deliberativa na condução da atividade governativa, estabelecendo um vínculo entre intervenção estatal e responsividade democrática.

### **A concepção de Estado e o planejamento na CF/1988**

Até os anos finais da década de 1970, prevaleceu no Brasil a prática do planejamento normativo como instrumento da política de desenvolvimento voltada à promoção da industrialização da economia. Essa estratégia desenvolvimentista se esgota na transição para os anos 1980, fazendo-se acompanhar de um enfraquecimento do sistema de planejamento que a ancorava (REZENDE, 2013). A nova década que se inicia será pautada por uma combinação adversa de dificuldades econômicas e fiscais, cujo enfrentamento se faz por meio de uma agenda pública errática, em que a adoção de medidas de curto prazo é a característica marcante. A situação não se altera com retomada da institucionalidade democrática, que acresce, à crise econômico-financeira, a pressão das demandas sociais reprimidas durante a ditadura militar. É nesse ambiente conturbado

---

<sup>5</sup>Uma perspectiva contemporânea para a abordagem da questão pode ser vista Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 166), que recorrem ao termo *policy capacity* para definir “a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes, em particular para definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos (tradução nossa).”

da denominada “década perdida” que se instaura a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), responsável pela elaboração de um novo texto constitucional para o país.

Promulgada em 1988, a CF de 1988 introduz uma nova ordem política e institucional que redesenha o Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional. Da perspectiva funcional, as principais diretrizes estão postas nos capítulos da ordem econômica e da ordem social, que sinalizam para um híbrido institucional, articulando concepções políticas informadas pelo liberalismo ou neoliberalismo e pela social-democracia. Da perspectiva organizacional, o novo texto adota, no capítulo que cuida da administração pública e em outros diversos artigos, a burocracia weberiana como modelo de estruturação do aparato estatal e a institucionalização de mecanismos de aprofundamento democrático no relacionamento do governo com a sociedade (CARNEIRO; BRASIL, 2014, 2021) e, naquilo que importa mais especificamente aos propósitos deste artigo, promove o reenquadramento do planejamento governamental.

A CF de 1988 dedica ao disciplinamento da ordem econômica seu Título VII, compreendendo os artigos 170 a 192. Pelos dispositivos constitucionais, de preponderante inspiração liberal, o modelo referencial de organização e funcionamento da economia brasileira é o sistema capitalista de produção. O desenvolvimento da atividade produtiva é delegado aos particulares, restringindo sua exploração direta pelo Estado a situações em que se evidenciem imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Assim, caberia ao Estado, precipuamente, as atribuições de agente normativo e regulador da atividade econômica, balizadas formalmente por orientações gerais como a valorização do trabalho humano e a garantia de uma vida digna a todos. O planejamento comparece como instrumento para o desempenho dessas atribuições no Art. 174, sendo definido como “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

A ordem social é objeto do Título VIII da CF de 1988, envolvendo os artigos 193 a 232. De inspiração social-democrata, os dispositivos do novo texto constitucional conferem às necessidades humanas básicas o caráter de direito social de recorte universalizado, tratando sua provisão como dever do Estado. São definidos como direitos sociais, de forma ampla, “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988), aos quais se acrescem, por força de emendas constitucionais, a alimentação, a moradia e o transporte.

Ao lado de menções esparsas ao planejamento, o texto constitucional “consolida princípios e avança na previsão de arranjos no campo das políticas sociais, notadamente no caso da saúde” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 10/11), com destaque para a orientação descentralizante e a participação da sociedade.

Quanto ao planejamento especificamente, a principal referência para sua concepção e operacionalização ocorre no Título VI, que trata da tributação e do orçamento e se consubstancia no PPA, aplicável a todos entes federados. Como posto no texto constitucional, em seu Art. 165, a “lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). O PPA é concebido para recobrir um horizonte temporal de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato do chefe do Executivo e se estende ao primeiro ano do mandato subsequente. Na nova sistemática proposta, o planejamento se articula conjuntamente ao orçamento por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de temporalidade anual. Compete à LDO definir as “metas e prioridades da administração pública” (BRASIL, 1988) e os parâmetros que irão balizar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, a LOA estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro, descrevendo as ações a serem executadas pelo governo, em consonância com a programação do PPA e as diretrizes da LDO.

De acordo com Papi *et al.* (2020, p. 35), o “PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação”. Seguindo com os autores, sua proposição substituiu, na esfera federal, a “obrigatoriedade de elaboração” de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), desvestindo o planejamento da necessidade de contemplar uma visão de abrangência nacional e “omitindo a ideia de desenvolvimento” (*ibid.*, p. 34). Ao lado disso, o processo de descentralização, no qual se inscreve a obrigatoriedade de elaboração, pelos entes subnacionais, de planos na linha do PPA contribuiu para o esvaziamento da “noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios” (*ibid.*, p. 35)

Na leitura de Garcia (2012, p. 435), a inserção do PPA no Título VI lhe confere uma concepção de natureza fiscalista, assumindo as feições de “uma programação plurianual das despesas, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam

[anteriormente] com os PNDs”. Essa percepção reflete a articulação que se estabelece entre o plano propriamente dito e o orçamento, denotando a preocupação quanto a uma especificação detalhada, pelo Executivo, de “suas prioridades na alocação de recursos financeiros” e de “suas intenções de investimentos” (*ibid.*, p. 435) de forma a favorecer o controle e a avaliação das ações do governo pelo Legislativo e pela sociedade. Na sistemática proposta, a natureza estratégica do PPA “supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista” (*ibid.*, p. 435, e não necessariamente ocorre ou pode ocorrer como uma mera formalidade.

A regulamentação da elaboração e da organização do PPA, prevista no Art. 165 da CF/1988, foi deixada a cargo de legislação infraconstitucional, o que não ocorreu. Na ausência dessa regulamentação, sua elaboração tem se dado de acordo com as interpretações, mutáveis no tempo, do aparato estatal responsável pelo planejamento governamental nos diferentes entes federativos. Não surpreende, assim, que o PPA, muitas vezes, configure-se como “uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento” (PAPI *ET AL.*, 2020, p. 35)

### **Agenda pública e planejamento no pós CF/1988**

O marco constitucional introduz uma nova institucionalidade no país, que traz uma série de comandos ou prescrições para o planejamento na esfera pública. A materialização dessa institucionalidade, construída em processo, faz-se em consonância com a agenda pública dos governos que se sucedem desde os anos 1990, cuja configuração mais geral apresenta características que se alternam entre a orientação liberalizante da ordem econômica e a orientação social-democrata da ordem social. É possível, assim, observar três fases no delineamento da agenda pública no âmbito federal. A primeira delas se inicia no Governo Collor e se estende até o final do segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, sendo marcada pela preponderância da concepção de Estado liberal da ordem econômica. A segunda corresponde aos Governos Lula e Dilma Rousseff, em que a orientação política pende na direção da concepção do Estado social-democrata da ordem social. A terceira e última, ainda em curso, abre-se com a deposição de Dilma Rousseff da presidência e retoma a concepção de Estado liberal da ordem econômica, enfatizando seus traços mais pronunciados de orientação pró mercado.

Como mostram Carneiro e Brasil (2021), a agenda pública dos primeiros governos do período pós-redemocratização gravita em torno da promoção da estabilização monetária e de reformas de orientação pró-mercado, reflexiva da crença acerca da superioridade do mercado como mecanismo de geração de riqueza e de sua distribuição, consoante o delineamento liberal da ordem econômica do texto constitucional. Nesse cenário, o planejamento no sentido “estratégico e político do termo”, articulado a um projeto de desenvolvimento socioeconômico de longo prazo, desaparece “do raio de possibilidades do Estado” (CARDOSO JR., 2011, p. 25).

Iniciado em 1990, o Governo Collor adota um projeto afinado com as premissas do neoliberalismo, em que se destacam a abertura da economia, com a redução do protecionismo no comércio exterior, e a privatização de empresas públicas. Ao lado disso, implementa uma reforma administrativa que vai em sentido oposto da profissionalização da administração pública (LIMA JR., 1998; CARNEIRO; BRASIL, 2021). Há, contudo, algumas iniciativas sob a perspectiva da ordem social, com a edição da Lei Orgânica da Saúde e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com o *impeachment* de Collor, em 2002, o governo que o sucede, sob o comando de Itamar Franco, “não se notabiliza por nenhuma iniciativa reformista de maior envergadura” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 12). No entanto, sua administração é responsável pela concepção do Plano Real e por mais um avanço na construção dos marcos legais das políticas sociais, com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

As duas eleições presidenciais seguintes são vencidas por Fernando Henrique Cardoso, que governa o país de 2005 a 2012. Sua agenda pública prioriza o Estado liberal da ordem econômica do texto constitucional, em linha com a orientação neoliberal do Governo Collor, ainda que temperada por iniciativas voltadas a fazer avançar a materialização de direitos postos na ordem social. Além da consolidação do Plano Real, que enseja o controle da inflação, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) promove um reformismo voltado à redução do papel do Estado na economia, envolvendo a continuidade das privatizações de empresas estatais e a proposição de uma ampla reforma administrativa, informada pelos preceitos gerencialistas da Nova Gestão Pública (NGP) (LIMA JR., 1998; CARNEIRO; BRASIL, 2014; 2021; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae). A essas iniciativas, soma-se a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que revela o

compromisso governamental com a austeridade fiscal, destacando-se, dentre seus propósitos, o controle dos gastos, especialmente com pessoal, e do endividamento dos governos subnacionais (CARNEIRO; BRASIL, 2021). Da perspectiva da ordem social, merece menção a promulgação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

Em governos nos quais a responsabilidade pelo desenvolvimento é delegada ao mercado, os PPAs do período 1990-2002 podem ser vistos como iniciativas voltadas ao cumprimento formal da prescrição constitucional. Na avaliação de Garcia (2012; p. 436), os “dois primeiros (1991-1995 e 1996-1999) não passaram de carta de intenções introdutória (...), seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexos com as intenções anunciadas”. Para a elaboração e gestão do terceiro, correspondente ao quadriênio 2000-2003, já estava disponível uma nova orientação teórico-metodológica introduzida por meio do Decreto nº 2.829/1998 e da Portaria n.º 117/1998, cujos conteúdos refletiam recomendações do Grupo Interministerial de Trabalho (GTI), que havia sido instituído pelo governo federal com tal propósito. Informadas pelos preceitos do planejamento estratégico governamental, essas recomendações indicavam a concepção do plano a partir de problemas e seu enfrentamento por meio de “ações organizadas por programas com objetivos definidos” (*ibid.*, p. 439), o qual seria articulado ao orçamento de forma a favorecer o monitoramento e a avaliação da programação proposta. No entanto, o que ocorreu foi uma reiteração das práticas anteriores do planejamento tradicional sob nova roupagem, com programas desenhados de forma exaustiva a partir das ações preexistentes, sem a articulação e a consistência necessárias “para o eficaz enfrentamento dos problemas delineados” (*ibid.*, p. 441).

A articulação entre racionalidade técnica e racionalidade deliberativa é ensaiada, no Governo FHC, ao largo do PPA, mais precisamente no âmbito das políticas sociais, com destaque para a área da saúde. As principais inovações referentes à participação social no período, contudo, vão se dar no âmbito municipal. Além da forte expansão das instituições participativas, notadamente de conselhos com papel gestor na área social, outros experimentos aderentes à racionalidade deliberativa se evidenciam nessa esfera de governo, como os orçamentos participativos (CARNEIRO; BRASIL, 2014, 2021).

A assunção do Partido dos Trabalhadores (PT) ao controle do Executivo federal, iniciada com a eleição em 2002 de Luís Inácio Lula da Silva, reeleito em 2006, marca uma inflexão na agenda pública, que procura combinar crescimento econômico com inclusão social, em sintonia com a ordem social da CF de 1988. Ainda que sem romper com a política macroeconômica de estabilização monetária herdada do Governo FHC, o Governo Lula amplia de forma expressiva o rol de áreas, políticas e programas de sua agenda pública (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), “expandindo o acesso aos direitos de cidadania postos na CF/1988 para uma expressiva parcela da população, sobretudo os mais pobres” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 15).<sup>6</sup>

O ponto a destacar na atuação do Governo Lula na área social é a adoção de uma estratégia de aprofundamento democrático por meio de instâncias de participação. À criação de novos conselhos de direitos e de políticas públicas se soma o apoio à realização de conferências nacionais, que experimentaram uma notável ampliação, tanto em seu quantitativo quanto em seu escopo temático (POGREBINSHI, 2012; SOUZA *ET AL.*, 2013; CARNEIRO; BRASIL, 2021). Além da expansão dos conselhos e das conferências, que teve desdobramentos conexos nos níveis subnacionais de governo, o endosso à racionalidade deliberativa na implementação das políticas públicas também se manifesta na realização de consultas públicas, dentre outros mecanismos de interlocução com a sociedade, confluentes com a ideia de “abordar a complexidade dos problemas desde múltiplas perspectivas” (CARDOSO JR.; SANFELIU; TORRUELA, 2020, p. 361).

Na elaboração do PPA no Governo Lula, que segue, em linhas gerais, a orientação teórico-metodológica posta no Decreto nº 2.829/1998, notam-se tentativas de seu fortalecimento “como ferramenta do planejamento governamental” (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018, p. 341). Entre as inovações trazidas pelo primeiro PPA, correspondente ao período 2004-2007, podem ser mencionadas a adoção de uma estratégia de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo para o país, tendo como objetivo central

---

<sup>6</sup> O esforço de transformação social empreendido pelo Governo Lula se faz por meio do alargamento da provisão de serviços públicos típicos da política de bem-estar social e do reforço dos mecanismos de proteção social e de distribuição de renda. Na primeira perspectiva, além de avanços no sentido da consolidação das políticas de saúde, educação e assistência social, há a “incorporação de novas temáticas no rol de políticas públicas, como a habitação de interesse social e a segurança alimentar” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, P. 15). Na segunda, são emblemáticas iniciativas como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.



a inclusão social, e a realização de um processo de consulta à sociedade, por meio de fóruns de discussão em todos os estados da federação (PAGNUSSAT, 2006; DE TONI, 2020). No segundo, correspondente ao período 2008-2011, busca-se o aprimoramento da metodologia de formulação dos programas que o compõem, a partir da incorporação do modelo lógico (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). No entanto, como pondera Garcia (2012, p. 442), esses PPAs não escaparam a uma concepção exaustiva, que abrange “o conjunto de ações empreendidas pelo governo”, conferindo-lhes feições de uma espécie de orçamento plurianual.

A agenda pública do primeiro Governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, expressa, em linhas gerais, uma continuidade em relação ao Governo Lula. Uma iniciativa marcante de sua gestão, mais por seu caráter polêmico do que por seus efeitos práticos, consiste na edição do decreto nº 8.243/2014, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).<sup>7</sup> Merece menção também a introdução de inovações nas bases conceituais e metodológicas do PPA correspondente ao período 2012-2015, traduzidas, principalmente, na definição de macroproblemas e macrodesafios a serem enfrentados e na organização do conteúdo programático por temas. Na interpretação de Garcia (2012, p. 452), contudo, essas inovações não foram suficientes para que o plano se transmutasse de “instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo”.

Em sentido oposto ao reformismo gerencial do Pdrae, a implementação da agenda de crescimento com inclusão social dos governos Lula e Dilma Rousseff, que alarga o escopo das funções estatais, requer a adequação do aparato organizacional da administração pública. O processo de construção de capacidade estatal, que abrange os três níveis de governo, traz em seu bojo “uma expressiva expansão do emprego público, na qual é perceptível o esforço de atender às prescrições referentes à profissionalização da burocracia” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 19) postas no texto constitucional.

O segundo Governo Dilma Rousseff, iniciado em 2015, é o responsável pelo PPA 2016-2019. O referido plano mantém o modelo de estrutura e conceitos adotado no PPA 2012-2015, mas procede, formalmente, a adequações relacionadas à sua gestão, com o intuito

---

<sup>7</sup> O referido decreto, que denotava a intenção de consolidar a arquitetura participativa construída no país, suscitou fortes reações, especialmente no Legislativo, e acabou revogado em 2019 (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

de facilitar “a compreensão de como a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas expostos na sua dimensão programática” (BRASIL, 2015, p. 4). No entanto, o *impeachment* da presidente, em 2016, esvazia o sentido das inovações introduzidas, já que, embora o plano tenha permanecido vigente até 2019, o novo governo então empossado, sob o comando de Michel Temer, promove uma inflexão profunda na agenda pública do governo federal, com a substituição da busca do crescimento com inclusão social pelas reformas de orientação pró-mercado. Há, nesse sentido, um retorno à preponderância da ordem econômica da CF de 1988, com tintas mais carregadas, em que prevalece, como prioridade absoluta, a promoção do ajuste fiscal, tratada como estratégia para a retomada do crescimento sob a égide do mercado.

O reformismo do Governo Temer se referencia no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”<sup>8</sup>, editado em 2015 pela Fundação Ulisses Guimarães (FUG). A implementação dessa agenda desencadeia um processo de *policy dismantling*, nos termos de Cavalcante (2020), que promove o “desmonte ou esvaziamento gradativo de políticas públicas e a desconstrução da capacidade técnico-administrativa e relacional do Estado” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25). A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, introduzindo um teto para a expansão das despesas primárias do governo, entre as quais se incluem os investimentos e a manutenção de políticas e programas públicos na área social, pode ser vista como emblema desse processo.<sup>9</sup>

Esse reformismo neoliberal vai ser aprofundado pelo Governo Bolsonaro, iniciado em 2019, cuja agenda pública aponta para uma transformação radical do Estado brasileiro, “na contramão dos esforços anteriormente empreendidos de conferir materialidade aos dispositivos civilizatórios do texto constitucional” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 29). Trata-se de uma transformação de escopo abrangente e ao mesmo tempo profunda, ao “afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental” e “promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas” (CARDOSO JR.; PIRES, 2020, p. 5). Essa disposição reformista

---

<sup>8</sup> De nítida inspiração neoliberal, a agenda pública posta no documento “ênfatisa a significativa redução do papel do Estado na economia e do gasto público” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25) confluenta com a ideia de livre mercado.

<sup>9</sup> De aplicação até 2036, o teto limita tais despesas ao valor executado em 2017, reajustado, a cada ano, pela inflação acumulada no ano anterior.

pode ser ilustrada pelo denominado “Plano Mais Brasil – a transformação do Estado”, encaminhado em 2019 ao Congresso Nacional, que se traduz nas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 186/2019, nº 187/2019 e nº 188/2019. O fundamento comum que informa a proposição das referidas PECs é uma visão restrita de ajuste fiscal, tratado como uma espécie de fim em si mesmo, ao qual se subordinam as ações voltadas à garantia dos direitos sociais.

Entre as proposições reformistas, consta, no texto da PEC nº 188/2019, a revogação da obrigatoriedade da elaboração do PPA nos três níveis da federação, substituindo-o pelo denominado Orçamento Plurianual. Em 2020, no entanto, como a referida PEC permanecia em tramitação, o Governo Bolsonaro elabora o PPA para o período 2020-2023, o qual incorpora determinadas inovações metodológicas, como a opção formal de circunscrever seu conteúdo à “fixação de diretrizes, objetivos e metas” (BRASIL, 2020, p. 14), com a concomitante redução de “categorias e atributos” comparativamente ao plano anterior. Trata-se de documento eminentemente técnico, desvestido de significado político, dado o papel subalterno que a função planejamento passa a assumir no âmbito de uma agenda pública focada na promoção do ajuste fiscal, na qual prevalece uma concepção radical de Estado mínimo.

O processo de esvaziamento de políticas públicas e de dismantelamento das estruturas organizacionais e dos instrumentos responsáveis por sua implementação alcança as relações do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a arquitetura participativa que havia sido fortalecida nos governos petistas, experimenta um aprofundamento das iniciativas voltadas a seu desmonte ou desarticulação empreendidas no Governo Temer. Destaca-se, como emblemática, a edição do decreto n.º 9.759/2019, revogando o já mencionado decreto n.º 8.243/2014, que criava o SNPS, e extinguindo “um amplo rol de órgãos colegiados, atrelados às diversas políticas públicas, programas e recortes temáticos no âmbito federal” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 35).<sup>10</sup>

A ocorrência da pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), formalmente reconhecida no país no início de 2020, impôs ao Governo Bolsonaro a adoção de uma política emergencial para lidar com seus efeitos para além do campo sanitário, que exigiu o incremento das despesas primárias do governo, na contramão do princípio orientador

---

<sup>10</sup> Essa extinção foi parcialmente revertida por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

de sua agenda pública. A retomada da ideia de que o Estado importa, que se insinua em tais medidas, contudo, é meramente circunstancial. O encaminhamento ao Congresso Nacional da PEC nº 32, em 2020, portanto, em plena crise pandêmica, não deixa dúvidas a respeito. Tratada como PEC da Reforma Administrativa, sua proposição reafirma a centralidade de um reformismo informado pela lógica fiscalista de contenção dos gastos públicos. A desconstrução de políticas públicas adotada como estratégia governamental não apenas prescinde da atividade planejadora, como a esvazia e a coloca em rota de sucateamento, o que tem, na decisão governamental de suspender a realização da pesquisa censitária que estava prevista para ocorrer em 2020, uma ilustração eloquente.

### **Considerações finais**

Ao lado de desvelar a amplitude da pobreza, das desigualdades e da vulnerabilidade social no país, o contexto da pandemia de Covid-19 evidenciou “velhos” problemas, como a insegurança alimentar e nutricional, a insuficiência dos serviços de saneamento básico e o déficit habitacional, dentre outros. Esse cenário reafirma a importância do papel do Estado como promotor de políticas públicas direcionadas ao amplo bem-estar social, consignado no capítulo da ordem social do texto constitucional. No entanto, como se mostrou, à exceção das administrações petistas, notadamente o Governo Lula, a agenda pública brasileira após a CF de 1988 tem privilegiado a ordem econômica em detrimento da ordem social. Mais recentemente, a partir do Governo Temer, para além desse privilegiamento, delineia-se uma trilha pautada por um reformismo que objetiva o Estado mínimo do pensamento neoliberal, desconstruindo políticas públicas e capacidades estatais que, embora claramente insuficientes, significavam avanços rumo à inclusão social e à garantia de um patamar mínimo de vida digna à população.

Nesse sentido, é fundamental a aglutinação de forças políticas em torno de uma outra concepção de Estado, ao mesmo tempo inclusiva e democrática. Levá-la em frente requer a remontagem, o alargamento e o aperfeiçoamento das políticas públicas sintonizadas com a CF de 1988, em que o planejamento comparece como um instrumento de operacionalização da mudança social pretendida. Apesar das críticas que se fazem à atividade planejadora no país, e especificamente ao PPA, é imperioso reconhecer o papel do planejamento como antídoto à improvisação, às decisões erráticas pautadas por uma perspectiva estrita de curto prazo e às lacunas ou ausência de coordenação na formulação e implementação das políticas públicas.

Esse reconhecimento do papel que o PPA pode desempenhar na condução da atividade governativa no país, para além da prescrição constitucional, precisa alcançar, em particular, a esfera da política, tanto no Executivo quanto no Legislativo. No tocante ao Executivo, cabe destacar o fato de os governos, de um modo geral, buscarem articular suas agendas públicas em instrumentos distintos do PPA, não necessariamente a ele vinculados. No tocante ao Legislativo, o foco de atenção tende a se direcionar preferencialmente para a LDO e, em especial, para a LOA, que se revelam espaços decisórios de maior interesse para os parlamentares, nos quais é definida a forma como se dá a alocação dos recursos mobilizados pelo poder público. O que se constata é que o PPA tem sido apropriado principalmente pela burocracia estatal, o que se insinua no esforço de aprimorar a metodologia para sua elaboração, bem como pelos órgãos de controle. Por fim, cabe enfatizar que o PPA dialoga com a gestão, o orçamento e o controle, interpenetrando os processos decisórios da administração pública por meio dos quais são materializadas as políticas públicas nas diferentes esferas de governo. Como uma prescrição constitucional, ainda não revogada como o quer a PEC nº 188/2019, cabe valorizá-lo e requalificá-lo à luz do aprendizado proporcionado pela experiência planejadora do país, em sentido amplo, que não se atém à sua elaboração. Nesse sentido, evidencia-se a importância da articulação entre a racionalidade técnica fundada no conhecimento especializado de uma burocracia que se presume profissionalizada e a racionalidade deliberativa fundada no processamento sistemático dos interesses em disputa no ambiente democrático. O desafio maior é equilibrá-las, o que demanda não só a existência de capacidade estatal, mas também a disposição política de o fazer.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, 2018. p. 23-57.

BRASIL. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal - PPA 2020-2023. Brasília: **Ministério da Economia**, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual\\_tecnico\\_ppa20202023.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view). Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, 2015. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/14/3/Orientacoes\\_Elabora%C3%A7%C3%A3o\\_PPA\\_2016\\_2019\\_02.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/14/3/Orientacoes_Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2016_2019_02.pdf). Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2021.

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

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, n. 7, p. 3-33, 2020.

CARDOSO JR., J. C.; SANFELIU, D. T.; TORRUELLA, Q. B. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para cééticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 348-383.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 327-354.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. *In*: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, 2004, p. 47-68.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós Pandemia**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão; n. 49).

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia. *In*: ESPINOSA, R. M. (org.). **Administración pública y governanza en la segunda década del siglo XXI**. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014. p. 447-478.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010 (Nota Técnica n. 6). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>. Acesso em: 04 jun. 2021.

CAVALCANTE, P. Desmantelando o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências. **Política. Blog Gestão Política e Sociedade**, Estadão, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desmantelando-o-estado-social-brasileiro-causas-estrategias-e-consequencias/>. Acesso em: 8 set. 2020.

DE TONI, J. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para cééticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 153-203.

FRIEDMANN, J. Planificación para el siglo XXI: el desafío del pós-modernismo. **Revista EURE**, vol. XVIII, n. 55, pp.79-89, Santiago, 1992.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (FUG). **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: [fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf](http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

GARCIA, R. C. **PPA: o que é o que pode ser. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, p. 431-460, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_completo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf). Acesso em: 23 mai.2021.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA; A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **RAP**, Rio de Janeiro, v, 52, n, 5, p. 935-955, 2018.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA; A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-30.

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-30, abr./jun. 1998.

MATUS, Carlos. Planificación, libertad y conflicto. *In*: VENEZUELA, **Cuaderno de IVE-PLAN**, 1985. Disponível em: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/cuaderno\\_de\\_ive\\_plan\\_planificacion\\_libertad\\_y\\_conflicto.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/cuaderno_de_ive_plan_planificacion_libertad_y_conflicto.pdf). Acesso em: 28 mai. 2021

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, 40 (1), p. 273-88, Mar./Abr. 2006.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 9-66.

PAPI, L. P., KOHLRAUSCH, L.; SANCHEZ, P. B; DEMARCO, D. J. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 17-53.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 1, p 81-124, jan./mar. 2000.

POGREBINSCHI, T. **Conferências Nacionais de Políticas Públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão n.1.741).

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4).

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **RAP**, Rio de Janeiro, 47 (3), p. 601-622, maio/jun. 2013.

SOUZA, C. H. *ET AL*. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: SOUZA, C. H.; AVRITZER, L. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52.

STIFTEL, B. Planning theory. **The National AICP Exam preparation course guidebook**. Washington, DC: American Institute of Certified Planners, 2000. p. 4-16.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy capacity: a framework for analysis. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.



## 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.

## FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM XEQUE: DA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS À CRISE IMPOSTA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

Isabela de Vasconcelos Teixeira<sup>1</sup>

Bruno Lazzarotti Diniz Costa<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo analisa o modelo de financiamento do Suas e busca demonstrar que ele agiu como um mecanismo de indução e coordenação federativa de sucesso, com ênfase na engenharia de financiamento adotada e no papel de forte coordenação e autoridade normativa assumido pelo governo federal de 2003 a 2014. A partir da revisão de literatura, da análise das normativas do Suas e de dados sobre o gasto em assistência social, argumentamos que as transferências fundo a fundo regulares e automáticas, com finalidades pré-definidas, se constituíram como mecanismos de incentivo e coordenação efetivos. Isso, somado à consistência do aporte de recursos federais, contribuiu para a consolidação da descentralização desta política e revelou a centralidade da corresponsabilidade federativa para sua sustentação. Entretanto, desde 2017 os impactos do ajuste fiscal advindos da aprovação da Emenda Constitucional n. 95 já podem ser sentidos. A redução do volume e a irregularidade do cofinanciamento federal abalam os fundamentos do modelo de cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade dos serviços de proteção socioassistencial já implantados.

**Palavras-chave:** financiamento; assistência social; federalismo.

### Abstract

This article analyses the Suas financing model and seeks to demonstrate that it acted as a successful federative induction and coordination mechanism, with emphasis on the financing engineering adopted and the role of strong coordination and regulatory authority assumed by the federal government from 2003 to 2014. Based on the literature review, the analysis of Suas regulations and data on social assistance spending, we argue that regular and automatic fund-to-fund transfers, with pre-defined purposes, were constituted as incentive and as an effective coordination mechanism. This, added to the consistency of the federal spending, contributed to the consolidation and this policy decentralization processes and revealed the centrality of federative co-responsibility for its support. However, since 2017 the impacts of the fiscal adjustment arising from the approval of Constitutional Amendment n. 95 can already be felt. The reduction in volume and the irregularity of federal co-financing undermines the foundations of the federative cooperation model implemented so far, threatening the continuity of the social assistance protection services already implemented.

**Keywords:** financing; social assistance; federalism.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Diretora de Orçamento, Planejamento e Finanças da Prefeitura de Belo Horizonte.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP)

## **Introdução**

Constituído como um sistema de gestão compartilhada e participativa da Política de Assistência Social (PAS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é hoje um dos maiores sistemas de proteção social do mundo, com ampla cobertura territorial e provisão de serviços e benefícios não contributivos, destinando-se às pessoas, famílias e populações em situação de vulnerabilidade social e violações de direitos. O marco de referência da maioria dos estudos sobre a PAS é a Constituição Federal de 1988 (CF-1988), que a alçou ao status de política pública de dever do estado e direito dos cidadãos e a incluiu no âmbito da Seguridade Social, junto com a política de saúde e de previdência. Ela compõe o Sistema de Proteção Social brasileiro, que foi expandido e reconfigurado, pautado na instituição de um amplo rol de direitos sociais, nas diretrizes de descentralização e universalização das ofertas e na participação social nos processos decisórios.

O arranjo federativo e institucional forjado pela CF-1988 trouxe mudanças importantes para as políticas setoriais, com consequências para seu modelo de implantação e de financiamento. A literatura sobre políticas públicas sociais brasileiras apresenta importante produção a acerca do processo de descentralização que se deu a partir da redemocratização (ALMEIDA, 1996; ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2000, 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009). Considerando que o sistema federativo brasileiro se aproxima do modelo cooperativo — haja vista o grande número de competências compartilhadas definidas pela CF-1988 —, o perfil e a efetividade das políticas sociais dependem da participação, da articulação e da prioridade atribuída a cada política pelos três entes federados.

No bojo das políticas sociais, os estudos sobre o processo de descentralização e de institucionalização da PAS têm apontado para a importância do sistema nacional da assistência social, do papel de formulação e centralidade normativa desempenhado pelo governo federal, da criação de instrumentos de coordenação federativa e de incentivos para adesão dos entes subnacionais, e seus efeitos sobre o crescimento dos recursos financeiros alocados no setor, a ampliação da cobertura de serviços, bem como do fortalecimento de capacidade institucional dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2000; 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009; MESQUITA *ET AL.*, 2012; MESQUITA *ET AL.*, 2020; SÁTYRO *ET AL.*, 2016).

Dentre os mecanismos de sucesso identificados, destacamos para fins do presente artigo os instrumentos de coordenação federativa e de incentivos, aliados à atuação normativa e de planejamento forte e indutiva desempenhada pelo governo federal. Além da importância óbvia do financiamento para a ampliação e a qualificação da implementação de políticas públicas, diversos estudos sobre os mecanismos de coordenação e indução federativa da PAS indicam o modelo de financiamento do Suas como um de seus mecanismos de coordenação centrais (JACCOUD *ET AL.*, 2018; MESQUITA *ET AL.*, 2020; TEIXEIRA, 2018).

Tendo isto em vista, o objetivo do presente artigo é analisar esse modelo, apontando seus fatores de sucesso e seus limites, desde a constituição do Suas até 2019, quando já são sentidos os impactos advindos da aprovação da Emenda Constitucional 95. Para tal, realizamos revisão de literatura, análise das normativas do Suas e levantamento de dados sobre a despesa em assistência social nos três entes federados, com ênfase no governo federal. A tabela abaixo resume os principais dados sobre a despesa utilizados:

**Tabela 1:** Referências e fontes dos dados sobre a despesa na PAS utilizados

Seção	Objetivo	Tipo de dado	Fonte
2	Analisar a evolução do gasto em assistência social de 2002 a 2009 nos três entes federados	Despesa na função assistência social de 2000 a 2012 do Tesouro Nacional	Khair (2013)
		Dados de execução orçamentária na função 08 disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Finbra e Relatório de execução orçamentária dos estados)	Mesquita <i>et al.</i> (2012)
3	Verificar o percentual do gasto federal em assistência social destinado para o custeio de benefícios e transferência de renda até 2015	Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal e da Matriz de Informações Sociais/ Ministério da Cidadania	Paiva <i>et al.</i> (2016)
	Verificar a projeção dos impactos da EC n. 95 sobre o gasto federal em assistência social	Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal e da Matriz de Informações Sociais/ Ministério da Cidadania	Paiva <i>et al.</i> (2016)
	Analisar a evolução do gasto em assistência social de	Dados de execução orçamentária na função 08 do	Tesouro Nacional

2013 a 2019 na União, estados e municípios (impactos da EC n. 95) Analisar a evolução do gasto no Suas de 2013 a 2018 pelo governo federal (impactos da EC n. 95)	Balanço do Setor Público Nacional  Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal	Mesquita <i>et al.</i> (2020)
--	---	----------------------------------

---

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira seção faremos um breve resgate do processo de descentralização da PAS e da conformação de seu modelo de financiamento desde a CF-1988 até o início dos anos 2000. Na segunda seção, analisaremos as transformações e aprimoramentos do modelo de financiamento da PAS a partir da criação do Suas, com foco na conformação de sua engenharia. A instituição dos repasses de cofinanciamento fundo a fundo se destaca como instrumento de coordenação e indução federativa importante para compreender os efeitos de sucesso da descentralização da PAS. Serão apresentados dados sobre a evolução do gasto no setor nos três entes federados, a fim de verificar como se deu a assunção desta responsabilidade de financiamento partilhado. A análise aponta para a centralidade da corresponsabilidade federativa no modelo de financiamento para a sustentação do Suas.

Em seguida, partindo do início da vigência das restrições impostas pela EC n. 95/2016, levantamos dados e estudos recentes sobre o gasto na PAS no âmbito federal que revelamos efeitos desta emenda. As pesquisas levantadas apontam que as medidas de ajuste fiscal abalaram um dos pilares do modelo de financiamento do Suas – a regularidade dos repasses aos municípios –além de apontar para a tendência de redução do volume destes repasses. Por fim, apresentamos considerações sobre como o ajuste fiscal advindo da aprovação da Emenda Constitucional n. 95 abala os fundamentos do modelo de coordenação e cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade e qualidade dos serviços de proteção socioassistencial já implantados.

### **A descentralização da política de assistência social pós- CF-1988**

A literatura sobre os efeitos do federalismo e da descentralização para as políticas sociais brasileiras aponta que o processo de institucionalização destas políticas foi fortemente influenciado pelo legado prévio de cada setor e pela adoção de mecanismos de coordenação federativa e de indução dos entes subnacionais (ALMEIDA, 1996;

ARRETCHE, 2000; 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009). No caso da assistência social, como apontam Palotti e Costa (2011, p.212) a descentralização foi tardia e teve que “lidar com o duplo desafio de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados”. As análises realizadas por Almeida (1996), Arrecthe (2000) e Palotti e Costa (2011) apontaram que isso deveu-se principalmente ao legado prévio do setor, marcado pelo uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais, que tenderam a dificultar a superação de práticas de barganha política entre os entes federados.

Ademais, o papel coadjuvante historicamente assumido pelo estado brasileiro nesse campo em relação à primazia das ofertas de iniciativa de entidades filantrópicas, da sociedade civil e da igreja, fez com que se configurasse um cenário de ofertas fragmentadas, descontínuas e desiguais no território. Deste modo, existia pouca capacidade institucional instalada nos três entes federados, em termos gerenciais, de recursos e de infraestrutura, para assumir a responsabilidade pela gestão e oferta dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, a existência de mecanismos de coordenação intergovenamental, que podem amenizar os conflitos advindos das formas de atuação competitiva e da barganha política (ABRUCIO, 2006), e de mecanismos de indução foram fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2000), que precisaram de ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993 trouxe uma proposta de reordenamento das funções entre os três níveis de governo. O modelo descentralizado da LOAS explicitou a clara opção pela municipalização, ao priorizar o município como lócus central da execução dos serviços socioassistenciais. Uma das inovações no campo do financiamento trazida pela LOAS foi a vinculação, no caso da União, do repasse de recursos para os entes subnacionais à instituição em seu âmbito dos instrumentos de gestão da política de assistência social – o conselho, o plano e o fundo de assistência social (conhecido como “CPF”). Ela desencadeou transformações substanciais para o modelo de gestão, descentralização e financiamento, como será apontado adiante.

Antes da CF-1988 e da LOAS o financiamento da assistência social era caracterizado como sua forma de gestão e de operacionalização: um conjunto de ações fragmentadas e



descontinuadas, centralizado no âmbito federal e baseado na lógica convencional. Visto que a maior parte das ofertas era realizada por entidades filantrópicas e religiosas, o aporte de recursos nas ações assistenciais consistia majoritariamente no repasse de recursos para essas entidades por meio de convênios.

Nesse contexto, o financiamento da assistência social era marcado pela descontinuidade, pela falta de transparência e de critérios claros na definição dos valores e pela imprevisibilidade. O gestor público possuía discricionariedade para definir quando, quanto e quem receberia os repasses de recursos para realizar ações assistenciais. Ademais, não havia regulamentação que conceituasse e padronizasse em que consistiam as ofertas de assistência social, apenas seu caráter filantrópico de “ajuda aos necessitados” (SPOSATI, 2016). Somava-se a isso, que o uso histórico das ações assistenciais para fins de patronagem política e fins clientelistas fazia com que as relações entre os níveis de governo e entre o poder executivo e as entidades prestadoras de serviços fossem pautadas pela barganha e pelo “jogo de empurra” (ARRETCHE, 2000).

No entanto, no período imediato que seguiu à publicação da LOAS, pouco se avançou em termos da regulamentação das regras de operação do programa de municipalização. Franzese e Abrucio (2009) encontraram resultados mais positivos alcançados durante a primeira década dos anos 2000 pela política de assistência social. Foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em meados dos anos 2000 que alavancou seu processo de institucionalização. A partir da implantação do Suas se deu a instituição de uma regulação federal ampla, acompanhada pelo fortalecimento do papel desempenhado pelo governo central, pela criação de mecanismos de coordenação federativa, de estratégias de indução de adesão dos entes subnacionais e da conformação do modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais “fundo a fundo” de caráter regular e automático, e baseado em pisos de financiamento que definiam a sua finalidade. Esses fatores foram importantes para que a descentralização da assistência social fosse efetivada, de forma a incentivar que os entes subnacionais assumissem suas responsabilidades.

### **Criação do Suas e a consolidação do modelo de financiamento da PAS de 2003 a 2014**

Sposati (2013) ressalta que após 2003 teve início um período histórico com marcas distintas dos 10 primeiros anos de se seguiram à LOAS. A partir desse ano houve uma

intensificação da publicação de atos normativos federais que produziram uma centralidade da União na condução da política, gerando efeitos para o pacto federativo e o protagonismo de cada ente no desenvolvimento da política. Soma-se a isso, no ano seguinte, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pelo governo Lula. A criação do MDS fez com que a institucionalização da assistência social ganhasse impulso, fortalecendo sua capacidade institucional (administrativa, financeira e política). A partir daí o MDS assumiu o protagonismo na condução da implantação do Suas, conseguiu ampliar o volume de recursos a ele destinados, reduziu progressivamente a fragmentação das ações, implantou mecanismos de coordenação federativa, e criou sistemas de informação e de indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas e programas<sup>3</sup> (COSTA; MOREIRA, 2016).

A instituição das normativas federais ampliou e fortaleceu o nível de regulação federal, modificando a relação entre governo central e governos subnacionais e gerando efeitos sobre as decisões dos governos subnacionais. Essas normativas levaram à efetivação da criação do Sistema Único de Assistência Social. A partir daí observou-se grande aceleração no processo de descentralização da PAS: de acordo com o Plano Decenal de Assistência Social de 2016, entre 2003 e 2009, 99,4% dos municípios brasileiros e dos 26 estados e o Distrito Federal já haviam realizado a adesão ao Suas (TEIXEIRA, 2018).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica do Suas de 2005 (Nob Suas 2005) tiveram centralidade neste processo e tinham como objetivo propiciar as bases institucionais para a formação do Suas. Elas detalharam as funções dos entes nacional e subnacionais no processo de implementação do novo modelo de gestão sistêmica. Aos municípios, conforme diretriz municipalista da CF-1988, coube o papel de implantar as unidades estatais de promoção dos serviços de proteção social, os Centros de Referência de Assistência Social, gerir a rede de serviços ofertados por entidades socioassistenciais e cofinanciar as ofertas. À União coube o papel de dar as diretrizes gerais do sistema, cofinanciar e realizar apoio técnico aos entes estaduais. No caso dos estados, ficou definido o papel de cofinanciar, realizar apoio técnico e capacitação para os entes municipais e implantar serviços socioassistenciais de caráter regionalizado, de forma direta ou por meio do apoio a consórcios de municípios, no caso

---

<sup>3</sup> Com destaque para a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI.

dos municípios com pequena população cuja demanda não justificasse a implantação de serviços locais.

A PNAS cumpriu uma tarefa importante no sentido de dar identidade e organizar as bases das ofertas de assistência social e, sobretudo, de resgatar a primazia da responsabilidade estatal das ofertas. Por se tratar de um país de dimensões continentais e com grande diversidade e desigualdade social, cultural, econômica e política, regulamentações nacionais tiveram um papel central para dar impulso à descentralização dos serviços. Vale destacar que até o início dos anos 2000 a atuação do Estado brasileiro ainda era precária em termos da provisão de serviços de assistência social para a população. Ainda nesse período havia um predomínio das ofertas privadas, processo denominado por alguns autores como “refilantropização” social (NOGUEIRA, 2004 APUD MESQUITA *ET AL.*, 2012; PAOLI, 2002 APUD MESQUITA *ET AL.*, 2012).

Ademais, a PNAS e a Nob Suas de 2005 promoveram uma redefinição das bases do modelo de financiamento que possibilitava a sua adequação do modelo de gestão proposto pelo Suas. Estas normativas instituíram o cofinanciamento fundo a fundo baseados em pisos como o pilar do modelo de financiamento compartilhado do setor. Ele foi fundamental para que o modelo de financiamento acompanhasse a transformação paradigmática do modelo de gestão da assistência social que vinha se desenhando desde a redemocratização, porém a passos curtos. Tavares (2009) identifica que havia um descompasso entre a gestão e o financiamento da política, conformado pela lacuna histórica entre o seu modo de operar e de financiar. Foi com a instituição das bases para a organização da assistência social como um sistema único na PNAS e na Nob Suas 2005 que se inaugurou a nova fase. Seu objetivo passou a ser a efetiva aplicação de recursos financeiros para o custeio de ofertas socioassistenciais bem delimitadas (ofertas de proteção social básica e especial) e continuadas.

Outro ponto importante foi a maior clareza na definição das responsabilidades dos entes subnacionais no cofinanciamento das ofertas e na sua forma de operacionalização. Nesse sentido, o cofinanciamento passou a ser operacionalizado por meio de transferências regulares e automáticas (ou seja, independente da celebração de instrumento jurídico ou congêneres), com valores pré-definidos e previsibilidade, e se tornou essencial para sustentar o modelo sistêmico dessa política. Indo além, a autora aponta que a proposta de financiamento introduzida pela PNAS compôs uma nova lógica entre concepção,

planejamento e gestão da política de assistência social. A definição do valor e dos municípios e estados beneficiados deveria ser baseada em diagnósticos e indicadores sociais, no sentido de construir respostas mais efetivas para combater as desigualdades sociais e fortalecer a assistência social como política pública de estado. Além disso, o cofinanciamento passou a ser organizado de acordo com as ofertas socioassistenciais. Assim, foram criados pisos específicos para os serviços de proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade.

Na medida em que elas passaram a ser compostas por “pisos de cofinanciamento”, as transferências fundo a fundo tiveram forte caráter indutor, uma vez que poderiam ser aplicados apenas para a implantação e manutenção do serviço específico a que correspondiam. Para a implantação do Cras, por exemplo, foi criado o Piso Básico Fixo, que poderia ser usado para a instalação da unidade pública e para o custeio do serviço ofertado. Foram criados também financiamentos específicos para a construção de Cras, que contemplaram diversos municípios em todo o Brasil. Após a Nob Suas 2005, vários outros pisos de cofinanciamento federal foram criados, o que ampliou ainda mais as ofertas municipais. Além dos Cras, destaca-se a criação do Piso de Média Complexidade, voltado para cofinanciamento dos Creas a partir de 2010, e do Piso de Alta complexidade, de cofinanciamento de serviços de acolhimento institucional (esses podem ser executados de forma direta ou indireta pelos municípios, por meio de parceria com entidades de assistência social).

Mesquita *et al.* (2020, p.186) destacam que o novo padrão de financiamento inaugurado trouxe duas inovações “que favoreceram a coordenação federativa: a regularidade e, sobretudo, a finalidade dos repasses federais”. No início da década de 2000 haviam sido criadas portarias ministeriais e o Plano de Ação, que deram maior agilidade ao repasse e simplificaram a prestação de contas dos recursos. Porém, entre 2000 e 2004 a lógica do repasse ainda era baseada na remuneração por serviço prestado ressarcido pela União, que precisava ser comprovado, com base de cálculo no número de pessoas atendidas<sup>4</sup> (BRASIL, 2013), o que comprometia a regularidade e o potencial de ampliação das ofertas conforme diretrizes criadas pela PNAS. A partir do novo padrão foi extinta a necessidade de comprovação da contraprestação de serviços (herança do modelo convencional), baseada na compressão de que se trata da manutenção de serviços de caráter

---

<sup>4</sup> Per capita.

continuado. A regularidade e a estabilidade dos repasses foram importantes para conferir estabilidade às relações intergovernamentais, e agiram como incentivos para adesão ao sistema (MESQUITA *ET AL.*, 2020).

Mas a maior inovação destacada pelas autoras advinda da criação dos pisos de cofinanciamento foi a finalidade conferida a eles. A finalidade, definida a partir da delimitação das ofertas do Suas e de critérios de partilha definidos a partir de indicadores sociais e características dos municípios, incentivou e potencializou a implantação de serviços e unidades socioassistenciais em escala nacional. O cofinanciamento não era destinado apenas à manutenção, mas também à expansão e à universalização de ofertas bem delimitadas e caracterizadas, contribuindo para romper como padrão anterior fragmentado, marcado pelo caráter de “ajuda aos necessitados”.

Os dados sobre a implantação de Cras e dos Creas no período confirmam o sucesso da estratégia adotada. De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, já em 2007, três anos após a PNAS, existiam 4.195 Cras no país. Em 2016, alcançou-se a marca de 8.240 Cras em 5.225 municípios, com uma cobertura territorial de cerca de 93,8%. Além dos Cras, destaca-se a criação dos Creas, partindo de 982 unidades em 2008 para o total de 2.521 unidades em 2.201 municípios do país em 2016. Assim, tem-se que a instituição dos Suas, amparada pelas inovações no modelo de financiamento e pelos mecanismos de indução marcou a trajetória de descentralização e municipalização das ofertas da política.

Obviamente essa expansão só foi possibilitada porque, além do papel fortemente indutivo assumido pelo governo federal, houve também um relevante e consistente aporte de recursos no setor neste período, principalmente por este nível de governo. Dados sobre o gasto social, apontam que o recrudescimento do processo de institucionalização a partir do Suas foi acompanhado pelo crescimento do gasto no setor. Khair (2013) identificou que a representação do gasto em assistência social cresceu em relação ao total de gastos nas demais funções nas três esferas da federação no período de 2000 a 2012, principalmente no âmbito federal. As despesas na área representaram 2,4% do total da despesa federal em 2000, subindo para 7,5% em 2012, com uma variação de 213%. No caso dos Estados, ela passou de 1% da despesa total em 2004 para 1,1% em 2012 e nos municípios, a despesa no setor passou de representar 3,1% em 2007 para 3,2% em 2012.

Analisando o gasto em assistência social por ente federado, com base nos dados de execução orçamentária na função 08 disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Finbra e Relatório de execução orçamentária dos estados), Mesquita *et al.* (2012) demonstraram que houve crescimento em todos os níveis de governo, principalmente no federal. O gasto da União cresceu vertiginosamente de 2002 a 2009, passando de 10,17 para 33,34 bilhões de reais, um aumento de mais de duas vezes em termos absolutos. O gasto acumulado dos municípios brasileiros cresceu de 3,78 para 5,97 bilhões de reais, cerca de 58% de aumento em termos absolutos. Já as despesas dos entes estaduais, apesar de que também cresceram, mostraram menor participação e menor aceleração, com uma evolução de 2,72 bilhões em 2002 para 3,31 bilhões em 2009, crescimento de 21% aproximadamente.

Para aprofundar o entendimento acerca da partilha do financiamento da assistência social, destaca-se os estudos realizados por Paiva *et al.* (2016) e Mesquita *et al.* (2012) sobre a composição do gasto na política de assistência social. As autoras demonstraram que o gasto federal foi destinado principalmente ao custeio de benefícios e de transferência de renda direta aos cidadãos em situação de pobreza. De acordo com Paiva *et al.* (2016), o BPC correspondeu a 54,1% da despesa realizada pelo MDS em 2006 e 56,4% da despesa realizada em 2015; o Programa Bolsa Família a 35,4% e 36,3% no mesmo período; o cofinanciamento de serviços representou apenas 2,5% e 2,9%; e o gasto com demais itens de despesa alternou entre 7,9% e 4,3% em 2006 e 2015, respectivamente. Os benefícios e transferência de renda totalizaram 92,7% do volume de recursos alocados na política de assistência social em 2015.

Indo além, Mesquita *et al.* (2012) demonstraram que excluindo do cálculo as despesas federais o BPC e PBF, são os municípios os entes que aportaram maior volume de recursos para o financiamento das demais ações, principalmente os serviços continuados. Confirmando os valores descritos por Paiva *et al.* (2016), tem-se que em 2002 as despesas com benefícios correspondiam a 86% do gasto total da União com assistência social, atingindo 93% em 2009. Excluídos esses valores, a participação da União no custeio dos serviços e programas socioassistenciais caiu para 23%. Os municípios ampliaram sua participação para 49% e os estados para 28%. Ou seja, são os entes municipais que neste período já haviam assumido a maior parte dos custos de manutenção da rede de serviços instalada.

Estes dados corroboram os achados de outros estudos sobre o papel que os municípios têm assumido na implantação e consolidação do Suas. Os municípios têm demonstrado papel ativo e sólido na implementação de serviços e benefícios socioassistenciais; no incremento de capacidade institucional e na ampliação dos recursos humanos e financeiros; no processo de negociação e articulação federativa (JACCOUD *ET AL.*, 2018) — enfim, nas responsabilidades federativas dessa política setorial.

Já no caso dos estados, os poucos estudos dedicados ao papel desse ente no processo de descentralização e institucionalização da política identificam que a adesão ao Suas por parte dos governos estaduais não foi acompanhada pelo mesmo nível de fortalecimento institucional apresentado pelos entes federal e municipais (SILVA, 2015; TEIXEIRA; COSTA, 2020; JACCOUD *ET AL.*, 2018). Os estados assumiram função coadjuvante na formulação e na implementação da assistência social, apresentando baixo comprometimento institucional e orçamentário de suas responsabilidades federativas.

Outro aspecto destacado é a implementação de instâncias de articulação intergovernamental horizontais e verticais, que favorecem a consolidação de um padrão de articulação federativa inovador, não previsto na CF-1988 (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). As instâncias de articulação verticais correspondem à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) no nível nacional (formada por representantes de gestores do governo federal, estaduais e municipais) e Bipartite (CIB) no nível estadual (formada por representantes de gestores estaduais e municipais).

Conforme definido na Nob Suas 2005, todos os aspectos operacionais do processo de descentralização devem ser objeto de pactuação pelas comissões, entendida como fruto de negociações estabelecidas com anuência das esferas de governo envolvidas, que pressupõem a concordância de todos os envolvidos (e não votação) e a publicização das decisões em forma de resoluções. Fazem parte dessas comissões colegiados ou fóruns de representantes de gestores municipais, no caso de CIT e CIBs, e municipais e estaduais, no caso da CIT.

No que tange ao financiamento, nessas instâncias deve haver a pactuação de critérios de elegibilidade e partilha para definição de valores e tipos de cofinanciamento destinados aos municípios. Todos os recursos novos incorporados ao orçamento da União e dos estados devem ser levados para discussão acerca dos critérios para expansão da cobertura

do financiamento. Após a pactuação entre os gestores, tais critérios devem passar pela aprovação dos respectivos conselhos de assistência social.

Conforme destacam Mesquita *et al.* (2020, p. 190), “a construção de um sistema é acima de tudo uma construção política”, e neste sentido as autoras identificaram que houve um processo intenso de pactuação interfederativa dos critérios de elegibilidade e partilha dos recursos de financiamento na CIT a partir de 2003. Tendo em vista que o Suas pressupõe o cofinanciamento das ofertas, a negociação e a pactuação dos critérios se configuravam como estratégias fundamentais para promover a adesão e o compromisso dos entes subnacionais em relação à sua responsabilidade na manutenção dos serviços e programas a serem implantados.

A pesquisa de Jaccoud *et al.* (2018) reitera que efetivamente o financiamento correspondeu a uma das principais pautas da agenda da CIT no período de 2005 a 2016, tais como a definição de critérios de elegibilidade e partilha dos recursos e a ampliação do cofinanciamento, respectivamente. Neste cenário, os municípios assumiram uma atribuição ativa nos processos de pactuação nacional, em contraposição aos estados, que se limitaram a uma função residual, refletida tanto numa atuação menos ativa no processo decisório compartilhado quanto numa adesão limitada a pautas estratégicas pactuadas na CIT.

### **Década de 2010: crise econômica, EC 95 e os abalos ao modelo de financiamento do Suas**

Em 2014 a economia brasileira entrou formalmente em recessão a partir do segundo trimestre, conforme relatório da Fundação Getúlio Vargas. Essa situação criou um ambiente favorável para o recrudescimento de políticas neoliberais, cujas intervenções pressupõem a adoção de medidas de enxugamento do estado e de ajuste fiscal. Nos anos analisados na seção anterior, de 2003 a 2013, o Brasil atravessou um período de crescimento e estabilização econômica, suportado pela valorização dos commodities e baixa inflação. Aliado a isso, a chegada ao poder no âmbito federal pelo Partido dos Trabalhadores havia imprimido uma agenda de prioridade às políticas de redução da pobreza e da fome, que se traduziu na ampliação de políticas públicas sociais, com financiamento sustentado e expansivo, como foi o caso da PAS.



A partir de 2014, no entanto, seguiu-se à crise econômica uma aguda crise política e institucional, que favoreceu o fortalecimento das políticas neoliberais com consequências para as políticas sociais, em que se inclui a assistência social, conforme apontaremos a seguir. As medidas político-econômicas adotadas desde então apontam para a fragilização do papel de coordenação e indução federativa que vinha sendo desempenhado pelo governo federal até aquele ano, o que, por conseguinte, abala o modelo de implantação e manutenção do Suas, fortemente amparado num modelo de corresponsabilidades federativas.

Nesse ano, ganhou evidência no âmbito da PAS a identificação de saldo crescente de recursos em conta não utilizados pelos entes subnacionais. Já em 2009, Mesquita *et al.* (2012) identificaram que esses saldos representaram 34% dos recursos repassados aos estados e 20% do total repassados aos municípios. A persistência dos valores altos de saldo nas contas dos fundos municipais levou à edição de uma normativa que criou restrições para os gestores nessa situação, a Portaria MDS nº 36/2014, que dispôs acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Suas, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social e disciplinou a suspensão temporária do repasse de recursos do cofinanciamento federal transferidos para a execução dos serviços socioassistenciais no caso dos estados, Distrito Federal e municípios identificados com o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias maior ou igual a doze meses de repasse. O repasse poderia ser restabelecido quando o saldo em conta ficasse abaixo desse valor.

A não utilização dos recursos pelos gestores municipais e estaduais corresponde a uma evidência dos problemas de gestão orçamentária e financeira enfrentados por eles. Mesquita *et al.* (2012) levantaram como hipóteses explicativas causas associadas à baixa capacidade de gestão dos municípios; limitada capacidade do gestor da pasta, devido ao fato de o fundo não estar instituído como unidade orçamentária; receio de auditorias dos tribunais de contas; restrições na utilização dos recursos e falta de regularidade nas transferências. Não obstante, a adoção de medidas de suspensão dos repasses do cofinanciamento federal parece atender mais a propósitos de ajuste fiscal do que a utilização de uma sanção como forma de estímulo à alteração de desempenho dos estados e municípios.

Neste período, Mesquita *et al.* (2020) identificaram que já houve uma retração nos gastos do governo federal para manutenção do Suas (ou seja, desconsiderando as despesas com benefícios), de 3 bilhões em 2013 para 2,3 bilhões em 2015. As autoras destacam que a trajetória do gasto federal do setor é afetada, sobretudo, pelo volume das transferências aos municípios, que correspondem em média a 99% deste gasto. Desta forma, os dados indicam que já neste período as políticas econômicas de ajuste fiscal levaram à redução do volume do cofinanciamento de serviços do Suas.

Em 2016 instalou-se um cenário político-institucional adverso, aberto pelo golpe parlamentar contra Dilma Rousseff. As reformas políticas propostas pelo Governo Temer, de nítida orientação neoliberal, enfatizaram o equilíbrio das contas públicas. Destacamos aqui a EC n. 95, que tornou nebulosa a perspectiva de sustentabilidade e até mesmo de continuidade do modelo de ofertas de primazia estatal e descentralizadas da política de assistência social.

Por meio da referida emenda, voltada ao ajuste fiscal por meio da contenção do crescimento dos gastos públicos, foi instituído novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para os próximos 20 anos - 2017 a 2036. Essa norma definiu limites individualizados para as despesas primárias dos poderes e determina que, a partir do ano de 2018, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior não poderá ser ultrapassado, sendo seu reajuste restringido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Paiva *et al.* (2016, p.13) realizaram um estudo dos possíveis impactos da emenda para a PAS, indicando a perda progressiva da capacidade de financiamento pela União das responsabilidades socioprotetivas assumidas pelo Estado brasileiro. O novo regime fiscal poderá chegar, de acordo com a referida análise, a uma redução de 54% do aporte de recursos para a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios setoriais, se considerados os padrões até 2016, correspondendo a uma perda potencial de R\$ 868 bilhões até 2036. Além de restringir a ampliação ou investimento na qualificação das ofertas socioassistenciais, Paiva *et al.* (2016, p.15-17) argumentam que a EC n. 95 irá gerar uma grande pressão do custeio dos benefícios não contributivos, destacadamente o BPC, sobre o custeio dos serviços e programas. Na projeção das autoras, já em 2026 o custo com o BPC, considerando a manutenção das normas e ofertas vigentes em 2016 e

o impacto do aumento da população idosa, corresponderia ao total de recursos estimados para o orçamento do MDS.

Para verificar a efetivação dos possíveis impactos da EC n. 95/2016, foram levantados dados da despesa orçamentária na função assistência social nos Balanços do Setor Público Nacional de 2013 a 2019. Especificamente no período após a emenda, a tabela abaixo aponta que houve crescimento na despesa total realizada pela União de 2017 para 2019 em 6% e em 3% para os municípios. No caso dos estados houve redução de -9%.

**Tabela 2:** Evolução da despesa na função orçamentária assistência social nos três entes federados de 2013 a 2019 (em R\$ bilhões)

Ente federado	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2017 a 2019
União	121,4	125,4	125,8	123,9	122,8	129,2	130,1	6%
Estados	10,2	8,5	10,1	8,0	8,1	8,1	7,3	-9%
Municípios	22,8	21,6	22,9	21,4	22,1	25,0	22,8	3%

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional/ Tesouro Nacional, de 2013 a 2019. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para jan/2021.

Apesar do aparente crescimento do gasto no setor no caso da União, o estudo realizado por Mesquita *et al.* (2020) demonstra que ao retirarmos as despesas relativas aos benefícios e transferência de renda, ou seja, concentrando naqueles específicos de cofinanciamento do Suas, a análise se torna mais complexa. As autoras identificaram que, aparentemente na contramão da crise fiscal, em 2017 houve um aumento do volume de recursos investidos pelo governo federal no Suas, alcançando 3,2 bilhões no total, sendo 3,1 bilhões correspondentes à transferência para os municípios. No entanto, isso não correspondeu à ampliação do custeio dos serviços, programas e ações de gestão pela União, mas sim ao aporte de recursos para implantação de um programa federal de maneira verticalizada e desarticulada com os princípios do Suas – o Programa Primeira Infância/ Criança Feliz. Neste ano, os dados revelaram ainda a quebra da regularidade dos repasses, característica basilar para a sustentação do sistema, como discutimos na seção anterior. A maior parte dos recursos foi repassado no mês final do ano, e não mensalmente, como previsto. Já em 2018 o valor total repassado caiu para 2,4 bilhões, retomando o valor de 2014, sendo que mais uma vez houve irregularidade nos repasses. Notamos aí não apenas prejuízos à regularidade do cofinanciamento, mas também ao volume de recursos.

**Tabela 3:** Evolução do gasto do governo federal com o Suas (exceto benefícios), por modalidade de aplicação (2013-2018) (em R\$ bilhões de 2018)

Valor/ Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valor total do gasto federal com o Suas (exceto benefícios)	3,0	2,5	2,3	2,8	3,2	2,5
Valor transferido para municípios	2,9	2,4	2,3	2,7	3,1	2,4

Fonte: Mesquita *et al.*, 2020 (Siga Brasil). Adaptação e elaboração dos autores.

Como apontado anteriormente, no caso dos estados, os estudos que analisam seu papel no processo de institucionalização e descentralização do Suas revelam que eles apresentaram baixo comprometimento orçamentário com a PAS. Os dados do Tesouro Nacional corroboram esse achado e apontaram que houve ainda menor comprometimento orçamentário a partir de 2017. Para complementar esse quadro, vale lembrar que as pesquisas sobre os entes estaduais apontam ainda que, além da baixa despesa no setor, existem fragilidades importantes em relação ao cumprimento da corresponsabilidade federativa pelo cofinanciamento da PAS. Teixeira e Costa (2020), por exemplo, apontaram que os governos estaduais assumiram parcialmente a responsabilidade pelo cofinanciamento fundo a fundo aos municípios sob sua jurisdição. Apesar de a cobertura ter aumentado consideravelmente — passando de 42% de municípios que receberam repasse fundo a fundo, em 2005, para 81%, em 2018 —, apenas onze estados cofinanciaram a totalidade de seus municípios nessa modalidade em 2018.

Já o caso dos municípios, os dados do Tesouro Nacional apontaram para o crescimento da despesa no período, o que parece indicar a continuidade do crescimento do esforço orçamentário destes entes e da pressão orçamentária sobre os municípios para a manutenção dos serviços socioassistenciais continuados.

## Conclusões

Conforme procuramos demonstrar, enquanto mecanismo de indução, o financiamento atuou como um sistema de incentivo financeiro que contribuiu para a adesão dos entes subnacionais, num contexto federativo em que estes entes precisam ser estimulados para tal. Ao longo dos anos de implementação da PAS, o modelo de financiamento passou por muitas transformações e aperfeiçoamentos, que envolveram processos intensos de construção e pactuação federativa.

Destacadamente a partir da criação do Suas em 2003, o modelo de financiamento cumpriu importante função de coordenação federativa, ao definir caráter regular e automático para

as transferências fundo a fundo, e, sobretudo, ao delimitar a finalidade de aplicação dos recursos federais. A instituição de pisos de cofinanciamento indicava quais unidades, serviços ou programas deveriam ser implementados. A definição da finalidade de aplicação dos recursos seguia as diretrizes dos instrumentos de planejamento da PAS, principalmente a PNAS/2004, além dos mecanismos de pactuação e gestão compartilhada, com destaque para as decisões da Comissão Intergestores Tripartite. A regularidade dos repasses contribuía para dar previsibilidade e segurança aos entes subnacionais, destacadamente aos municípios (a quem cabe majoritariamente a implementação dos serviços e programas socioassistenciais), para efetivar a ampliação da rede socioassistencial e manter suas ofertas, uma vez que as transferências fundo a fundo mensais davam materialidade ao compartilhamento da responsabilidade de cofinanciamento. O fortalecimento do modelo de financiamento foi acompanhado por um importante crescimento de recursos alocados no setor e de proliferação de unidades e serviços implantados. Assim, tem-se que ele se constitui como um mecanismo fundamental de sustentação do Suas.

Não obstante os avanços e conquistas alcançados pela PAS, observamos, principalmente a partir da aprovação da EC n. 95/2016, a irregularidade e a redução do volume do cofinanciamento federal nos anos de 2017 a 2019. No caso dos entes estaduais, a assunção da corresponsabilidade pelo cofinanciamento ainda é frágil em termos da cobertura dos repasses aos municípios sobre sua jurisdição e em termos do volume de recursos aportados no setor. Já os municípios têm desempenhado papel ativo na consolidação do Suas. O processo de descentralização foi capaz de gerar a adesão dos municípios com sucesso, demonstrado por meio da ampliação da rede de serviços e de unidades socioassistenciais, além do crescimento das despesas realizadas no setor. Ao mesmo tempo, ainda que os repasses federais tenham agido como importante estratégia de indução da adesão dos entes municipais e contribuam significativamente para o custeio das ofertas, os dados do gasto em AS revelam que desde a década de 2000 estes entes vêm assumindo a maior parcela do cofinanciamento dos serviços.

Nesse sentido, a fragilização do cofinanciamento federal a partir dos impactos da EC n. 95 revelam que o modelo de financiamento vem sendo abalado, visto a centralidade da cooperação federativa para que funcione. Os resultados sugerem ainda que crescerá cada vez mais a pressão orçamentária e financeira sobre os municípios para manutenção da

rede instalada. Considerando que desde 2017, com a crise política e econômica, o Brasil vivencia o agravamento de situações de vulnerabilidade social, violação de direitos e de recrudescimento da desigualdade social e econômica, a perspectiva é de maior demanda da população pelos serviços e programas de assistência social. Os dados do Cadastro Único, por exemplo, revelam o crescimento da extrema pobreza no país: em dezembro de 2014 havia 11.720.302 famílias em situação de extrema pobreza inscritas, crescendo para 13.520.588 em dez/2019. Na contramão disso, as medidas político-econômicas adotadas pelo governo federal, motivadas estritamente em objetivos de natureza fiscal, ameaçam o modelo de gestão compartilhada e a própria continuidade do Suas.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ALMEIDA, M. T. Federalismos e políticas sociais. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In*: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: Enap, 2006.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social 2004 e Norma Operacional Básica do Suas. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: DF, 2005.
- BRASIL. Norma Operacional Básica do Suas 2012. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: DF, 2013.
- COSTA, B. L. D.; MOREIRA, M. S. A evolução da institucionalização da assistência social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013. *In*: FARIA, C. A. P; ROCHA, C. V.; FILGUEIRAS, C. A. C.; SOUKI, L. G. (org.). **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. P. 380-405.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: FRANZESE, C. **ET AL. Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília, DF: Enap, 2009.
- JACCOUD, L; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, D. de A. (org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília, DF: Ipea, Enap, 2018.

- KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília, DF: Ipea, 2012 (Texto para discussão nº1724).
- MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação do Suas. In: JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.
- PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: IPEA, Nota Técnica nº 27, setembro de 2016.
- PALOTTI, P. L. M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.
- SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 167-1192, set./out. 2015.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, ago. 2016.
- SPOSATI, A. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. A. *ET AL.* (org.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.
- \_\_\_\_\_. Financiamento e política pública de assistência social. São Paulo: **Revista Parlamento e Sociedade**, v.4 n.7 p.103-120, jul.-dez. 2016.
- TAVARES, G. C. O financiamento da política de assistência social na era Suas. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**, 2009.
- TEIXEIRA, I. V. O financiamento como instrumento de institucionalização e coordenação da política de assistência social: o caso de Minas Gerais. Belo Horizonte: **dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro**, 2018.
- TEIXEIRA, I. V.; COSTA, B.L.D. Desafios da coordenação federativa da Política de Assistência Social: o papel dos estados no financiamento. **Cadernos EBAPE.BR**, 18(4), 2020, 1011-1025.

## ESTATUTO DA CIDADE, PERCALÇOS E DESAFIOS MUNICIPAIS

Sílvia Cristina Corrêa<sup>1</sup>

Flávia de Paula Duque Brasil<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo a discussão dos potenciais, alcances e limites dos principais marcos institucionais e legais da legislação federal relativos às políticas urbanas, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), problematizando sua aplicação no âmbito do planejamento e gestão urbanos na esfera municipal. Em especial, destaca-se o Estatuto da Cidade, marco jurídico-político que há 20 anos consolidou um novo ordenamento jurídico-urbanístico no país a partir de suas premissas, diretrizes e instrumentos. O trabalho tem como bases desenvolvimentos teórico-analíticos relativos ao federalismo e ao processo de descentralização brasileiros, bem como relativos às políticas urbanas. Metodologicamente, recorre-se à revisão bibliográfica sistemática, em uma abordagem qualitativa e de cunho descritivo. O artigo aponta para dificuldades municipais oriundas da ausência de arranjos cooperativos intergovernamentais; da relativa omissão no âmbito federal no campo das políticas urbanas e promulgação tardia de marcos legais; bem como de retrocessos recentes no âmbito legal e da participação social. Em um contexto heterogêneo e desigual, o exame da esfera municipal indica protagonismos e avanços desde os anos 1990, mas óbices expressivos na aplicação do Estatuto da Cidade em seus planos diretores e instrumentos, em decorrência de déficits de capacidades técnicas e político-administrativas, dentre outros fatores.

**Palavras-chave:** política urbana; planejamento urbano; gestão urbana; governo local; Estatuto da Cidade.

### Abstract

This article aims to discuss the potential, scope, and limits of the main institutional and legal frameworks of federal legislation relating to urban policies, from the 1988 Federal Constitution (CF-1988), putting in perspective its application in the context of urban planning and management at the municipal level. In particular, the City Statute stands out, a legal-political framework that 20 years ago consolidated a new legal-urban order in the country based on its premises, guidelines, and instruments. The work is based on theoretical and analytical developments related to Brazilian federalism and decentralization process, as well as urban policies. Methodologically, it uses a systematic literature review, in a qualitative and descriptive approach. The paper points to municipal difficulties arising from the absence of intergovernmental cooperative arrangements; the relative omission at the federal level in the field of urban policies and the late enactment of legal frameworks; as well as recent setbacks in the legal and social participation sphere. In a heterogeneous and unequal context, the examination of the municipal sphere indicates protagonism and advances since the 1990s, but significant obstacles in the application of the City Statute in its master plans and instruments, due to deficits in technical and political-administrative capacities, among other factors.

**Keywords:** urban policy; urban planning; urban management; local government; City Statute.

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da ALMG e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (bolsista CNPq), Assistente social na Prefeitura Municipal de Itabirito.

<sup>2</sup> Especialista em Urbanismo pela UFMG, Mestre e Doutora em Sociologia pela UFMG, Professora na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.



## **Introdução**

O processo histórico brasileiro de urbanização – intenso, desigual e excludente – tem sido amplamente problematizado na literatura (FERNANDES, 1998; MARICATO, 2001, 2008; ROLNIK, 2012). Em seu ápice nos anos 1960-70, esse processo se marca pela expansão urbana – por meio da adição de periferias distantes e precárias, produzidas por dinâmicas de especulação imobiliária – e por processos de metropolização. Nesse contexto, o quadro socioespacial combina, perversamente: desigualdades, segregação socioespacial, informalidade, déficit habitacional e déficits de inclusividade.

Tal processo coloca em relevo os distintos agentes e as relações envolvidas na produção do espaço urbano: os agentes de mercado, para os quais a cidade constitui mercadoria, engendrando processos especulativos que desenham um espaço desigual; os agentes da sociedade civil – movimentos sociais, associações e outras entidades coletivas – que colocam em evidência as pautas de direito à cidade; e o poder público, responsável, em suas diferentes esferas, pelas políticas urbanas e seus instrumentos a se voltarem para o desenvolvimento da função social da cidade e para o bem comum de seus habitantes.

Nesse bojo, cabe um papel central para a esfera municipal no âmbito das políticas urbanas, do planejamento e da gestão urbana, que não prescinde, contudo, das outras esferas de governo, notadamente em nível federal, no que se refere aos marcos legais, ao financiamento e à produção de políticas e programas nacionais.

As políticas urbanas – assim como as políticas sociais – constituem macroâmbitos de intervenção estatal, que configuram expressão do alargamento da agenda do Estado keynesiano, em meados do século XX, inscrevendo-se nos países centrais em compromissos mais robustos de bem-estar social. Como as demais políticas públicas, as políticas urbanas resultam da atividade política e envolvem processos políticos em seu ciclo, conformando espaços de mediação de conflitos sociais, como posto por Subirats e Gomá (1999).

No decurso do século anterior no País, a questão urbana não é incorporada à agenda governamental federal de forma consequente, sendo objeto de esforços pontuais ou inefetivos, sobretudo a partir dos anos 1960, no ambiente do governo militar, já no auge do processo de urbanização. No âmbito institucional, criaram-se estruturas governamentais – como o próprio Banco Nacional da Habitação (BNH) –, e programas

que não lograram responder aos problemas vultuosos, decorrentes da urbanização. No âmbito regulatório, nota-se a omissão federal, com exceção da legislação referente à criação das regiões metropolitanas – Lei Complementar nº 14 de 1973 – e da Lei Federal nº 6766 de 1979, que tardiamente regulamenta o parcelamento do solo urbano, enquanto os municípios não dispunham de autonomia, apesar de sua centralidade no desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, de forma geral, ganha relevo o planejamento governamental de viés tecnocrático, fundado em diagnósticos amplos e exaustivos, não raro destituídos de metas concretas e da previsão dos meios para concretizá-las. Inscritos nessa linhagem, no período 1960-1980, os chamados planos locais de desenvolvimento integrado consistiram em objeto de estímulo federal, representando uma inflexão em relação aos planos diretores físico-territoriais, elaborados para grandes cidades brasileiras, a partir dos anos 1930 (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2001; COSTA, 2008). Em decorrência de diversos fatores, os planos de desenvolvimento integrado se marcam pela persistente disjunção entre planejamento e gestão ou, em outros termos, entre diagnósticos e propostas e possibilidades de implementação, não se mostrando bem-sucedidos em seus propósitos abrangentes, além de não preverem mecanismos de participação social.

Como indica Carneiro (2004), o ambiente marcado pela ampliação dos papéis do Estado, no qual se inscreve a disseminação do planejamento, é erodido por processos macroeconômicos a partir de meados da década de 1970, acarretando percepção de esgotamento do padrão de ativismo estatal e a crise de legitimidade da atividade planejadora. No que toca o planejamento urbano nos anos 1980, Villaça (1999) aponta para planos de diretrizes ou “planos sem mapa”, de conteúdo impreciso e pouco operacionalizável.

Entretanto, a Constituição Federal (CF) de 1988 reposiciona o planejamento governamental, que passa a ser vinculado à programação orçamentária, reconectando, assim, a dimensão da implementação e propiciando, desde sua concepção, o controle social. Além disso, em seus vieses descentralizante e democratizante, a CF de 1988 requer a participação social no planejamento municipal e conecta o plano diretor ao princípio da função social da propriedade, resignificando o referido instrumento. Têm-se, ainda, outros avanços no capítulo inédito de política urbana, irrigado pela Emenda Popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) pelo Movimento Nacional de

Reforma Urbana, que aglutinou uma ampla frente envolvendo movimentos sociais, associações civis e entidades atuantes nesse campo.

Adiante, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) representa o principal marco infraconstitucional que reenquadra as políticas de desenvolvimento urbano a partir de seus princípios e diretrizes, ao lado da provisão de instrumentos urbanísticos. Contudo, vinte anos após a sua promulgação, evidenciam-se limites na incorporação de suas diretrizes e dificuldades significativas de sua implementação. Nesse sentido, cabe notar o contexto heterogêneo e desigual dos municípios brasileiros, considerando suas características demográficas, socioeconômicas e socioespaciais, bem como suas capacidades institucionais.

No entanto, embora a extensão desse processo demande políticas urbanas, com seus instrumentos regulatórios e de planejamento, o que geralmente se constata no âmbito municipal é a falta de estrutura normativo-institucional e financeira para tratar de forma efetiva esses territórios com conflitos de toda ordem e cada vez maiores (ARRETCHE *ET AL.*, 2012), bem como das capacidades institucionais, abrangendo as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais apontadas por Gomide e Pires (2014).

Considerando esses apontamentos, o artigo analisa os principais marcos institucionais e legais das políticas urbanas federais a partir da CF de 1988, buscando apontar seus potenciais e limites, tendo em vista a problematização de aspectos relativos ao planejamento e gestão urbanos na esfera municipal. O trabalho desenvolve-se a partir de revisão de literatura, ancorando-se em aportes atinentes aos temas do federalismo e processo de descentralização brasileiros e das políticas urbanas posteriores à CF de 1988, apoiado no percurso e abordagem de Corrêa (2016).

O artigo se estrutura em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda os avanços na CF de 1988, ao lado da discussão de alguns óbices postos para os municípios, referenciando, ainda, o experimentalismo municipal dos anos 1990. A terceira seção se detém ao Estatuto da Cidade como marco para as políticas urbanas brasileiras, analisando os potenciais e dificuldades de sua aplicação pelos municípios. A quarta seção contempla construções institucionais no campo das políticas urbanas e desconstruções recentes, com suas possíveis implicações para a esfera local.

### **A Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nos anos 1990**

Resultante das diversas forças da sociedade brasileira no período de redemocratização, o conteúdo da chamada Constituição Cidadã foi irrigado pela atuação de atores coletivos da sociedade civil, seus projetos e propostas de cunho democratizante e inclusivo, sobretudo mediante a apresentação das chamadas emendas populares que a ANC propiciou (DAGNINO, 2002). A partir desse lastro, a CF de 1988 se marca pela ampliação de direitos sociais, pelo seu caráter descentralizante e, mais além, democratizante, a partir da previsão de participação social, sobretudo mediante instituições participativas.

A questão urbana em suas múltiplas dimensões se configurava como objeto de tematização e de mobilização, notadamente a partir dos anos 1960. Apesar do contexto autoritário, os movimentos sociais urbanos, associações civis, entidades sindicais e outros atores coletivos constroem pautas de direitos, de inclusão socioespacial e de democratização, demarcando o campo da reforma urbana. Os atores coletivos nesse campo se articulam no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, construindo uma agenda que, então, se condensa nas premissas da função social da propriedade, do direito à moradia e à cidade e da gestão democrática das cidades. Visando a incidir na CF de 1988, o movimento apresenta a emenda popular de reforma urbana com 161 mil assinaturas, cujo teor desemboca em parte no capítulo de política urbana (BRASIL, 2004; MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007; AVRITZER, 2007, 2010; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

Contudo, ainda que a correlação de forças presentes nesse processo tenha impedido a incorporação da referida emenda de forma plena, são inegáveis os avanços que enquadram as políticas urbanas (FERNANDES, 2010; BRASIL *ET AL.*, 2010) tais como: i) a ampliação das competências e atribuições municipais e a garantia de autonomia legal quanto ao trato da questão urbana pelos próprios municípios, ressalvadas as competências das demais esferas, principalmente em relação à produção de normas gerais e à cooperação conjunta na oferta de políticas; ii) o reconhecimento das possibilidades de participação social remetidas à questão urbana ainda que de modo incipiente, apontando para a gestão democrática das cidades, na mencionada previsão de cooperação de associações no planejamento municipal, além da iniciativa popular de projetos de lei e programas; iii) a inclusão do capítulo da política urbana, que por meio do art. 182 prevê a ordenação do pleno desenvolvimento da função social das cidades, assim como a

garantia do bem-estar de seus habitantes como objetivo da política urbana e responsabilidade primeira dos municípios por meio do plano diretor (com caráter obrigatório em alguns casos) voltado para a função social da propriedade, ao lado de outros instrumentos de controle da especulação imobiliária e, por meio do art. 183 prevê a usucapião especial urbana, endereçando-se à regularização fundiária.

Uma lacuna importante desde a CF de 1988 se refere à previsão de arranjos e mecanismos de cooperação intergovernamental. Enquanto as políticas sociais, a partir de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, foram organizadas como sistemas nacionais na primeira metade dos anos 1990, prevendo os papéis das esferas de governo e mecanismos de cooperação, isso não ocorreu no caso das políticas urbanas.

Essa omissão se estende à questão metropolitana, que transcende os limites municipais em seus processos socioeconômicos e socioespaciais. A CF de 1988 reservou aos estados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, tendo em vista as funções públicas de interesse comum. Contudo, não previu arranjos e mecanismos de cooperação intergovernamental para viabilizar tais finalidades. Dois modelos mais gerais se colocaram como possibilidades, conforme posto por Machado (2009): o de cooperação vertical (coordenada pelos estados) e o horizontal (via consorciamento de municípios). A referida lacuna pode ser atribuída aos impulsos de descentralização, no momento referido por Fernandes (2004, p.18) como o de “municipalismo a todo custo”, que se volta para compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para os governos centrais, com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios.

Nesse sentido, sob uma atmosfera de intenso rechaço à centralização de poder, uma das questões mais caras assimiladas pela CF de 1988 foi a da autonomia municipal, elevando o município à condição de ente federativo autônomo nos sentidos político, administrativo e fiscal, tornando o Brasil um caso único em relação à arquitetura de seu federalismo (ARRETCHE, 1999; FERNANDES, 2013). A ênfase dada à autonomia político-administrativa e fiscal permite aos governos subnacionais adotarem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004), conquanto o modelo de federalismo brasileiro se assemelhe ao modelo cooperativo, dada a divisão constitucional de competências sobre diferentes áreas de políticas públicas, com

competências comuns à União, aos estados e aos municípios (ABRÚCIO; FRANZESE 2009).

O processo de descentralização, todavia, tem sido qualificado como inconcluso e contraditório. Nessa linha, Arretche (1999; 2004) afirma que um dos problemas centrais se refere à contraposição entre os arranjos tributários e a desproporcional ampliação de atribuições dos municípios, que, eventual e forçosamente, têm assumido também encargos federais e estaduais na implementação das políticas públicas. No campo das políticas urbanas, observam-se dificuldades expressivas, tendo em vista o alto custo típico da implantação de obras de infraestrutura, saneamento e habitação social, ao se considerar as características da maioria dos municípios brasileiros, que contam com uma economia pouco dinâmica e, por falta de fontes de receita próprias, dependem sobremaneira dos repasses federais e estaduais.

Grin *et al.* (2018) abordam as capacidades estatais e finanças públicas dos municípios, a partir das dimensões administrativa, técnica, institucional e política, analisando a relação entre a gestão pública e o desempenho fiscal dos municípios, com a finalidade de gerar bens e serviços de qualidade para os cidadãos. Os autores verificam importantes lacunas no que concerne à qualificação das capacidades estatais das gestões locais, fator de desconexão com a expectativa de que a descentralização política, administrativa e financeira prevista na CF de 1988 ampliaria a democracia e a eficiência fiscal dos municípios.

Abrúcio (2005) indica que, nos primeiros anos após a promulgação da CF de 1988, já havia problemas significativos quanto à coordenação federativa das políticas públicas em meio ao processo de descentralização, pois a inflação crônica tornava mais instável o repasse de recursos, dificultando uma assunção programada das atribuições por parte dos governos locais. Criou-se, assim, uma situação de incerteza, de transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua. Especificamente no caso das políticas urbanas, conforme Abrúcio (2005), embora essas não tenham sido prioritárias desde o governo Sarney (1985-1990) e o que restava delas tenha sido desmantelado na Era Collor (1990-1992), sua ausência é considerada uma fragilidade no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A falta de um projeto claro em relação às políticas urbanas se evidenciava pelo fato de que as políticas urbanas se fragmentavam em vários ministérios que, em muitos casos, sequer

se comunicavam. Em vista disso, para o segundo mandato houve a proposta de criação de um Ministério voltado para a política de desenvolvimento urbano, que foi alvo de acaloradas discussões e disputas no Congresso e, por fim, abortada quando da reconfiguração ministerial (CORRÊA, 2016).

Destaca-se, ainda, nos anos 1990, a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a política urbana por meio de lei infraconstitucional. O projeto do Estatuto da Cidade que havia sido elaborado no momento posterior à CF de 1988 tramitou no Congresso durante toda a década, indicando as oposições e resistências ao estabelecimento da nova ordem jurídico-urbanística. Essa ausência de regulamentação ocasionou constantes entraves políticos e jurídicos aos municípios nos anos 1990, ao buscarem introduzir novos instrumentos em seu arcabouço de planejamento, comprometendo em alguns casos o escopo e o alcance de experiências locais potencialmente promissoras (BRASIL, 2004; FERNANDES, 2010; CORRÊA, 2016).

Apesar das dificuldades e das contradições do arranjo federativo brasileiro para o efetivo exercício da autonomia municipal e de suas atribuições, os governos locais despontaram nos anos 1990 como loci de inovações (FARAH, 1997, 2006), de cunho incluyente e democratizante nas políticas públicas, incluindo-se as políticas urbanas, com destaque para o experimentalismo participativo por meio da criação de conselhos municipais, conferências municipais e orçamentos participativos (AVRITZER, 2009; BRASIL; CARNEIRO, 2014). Na referida década, notadamente os governos locais, em especial os de grandes cidades, cunharam marcos normativos urbanísticos e ambientais inovadores, com base nos princípios constitucionais e no projeto (então em trâmite) do Estatuto da Cidade, destacando-se os planos diretores e a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) – instrumento que reconhece as ocupações informais e constitui uma base para a regularização fundiária. Entre outros, municípios como Porto Alegre e Belo Horizonte se constituíram como referências emblemáticas de experimentalismo democrático, por meio de instituições participativas e avanços nas políticas urbanas. Nessa linha, Villaça (1999) aponta a participação social consiste em um diferencial do planejamento urbano no período, que remete à sua dimensão política.

As experiências pioneiras em alguns municípios se tornaram internacionalmente conhecidas pelo seu caráter democratizante e comprometimento com a agenda de reforma urbana (FERNANDES, 2010). Entretanto, cabe notar que paralelamente e em sentido

distinto, a agenda do empreendedorismo urbano e de financeirização das cidades (MAIA, 2019), mostrando-se influente no campo das políticas urbanas.

A relativa inércia dos governos federais pós-CF de 1988 quanto à política urbana teve como contraponto a atuação da sociedade civil em torno da reforma urbana, rearticulando-se de forma mais ampla no Fórum Nacional de Reforma Urbana, com a plataforma do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades. (BRASIL, 2004; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010). No decorrer dos anos 1990, ao lado de esforços visando à incidência nos processos de elaboração de planos diretores municipais, esses atores se mobilizaram em torno da aprovação do Estatuto da Cidade e do Projeto de Lei de Iniciativa Popular endereçado à criação do Fundo Nacional de Moradia, apresentado à Câmara Federal pelo Movimento Popular por Moradia em 1992, que adiante dá origem à Lei nº 11.124 de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis).

### **O Estatuto da Cidade e novos marcos jurídico-urbanísticos para as políticas urbanas**

No campo das políticas urbanas, o início da década foi marcado por avanços, desde a inclusão – ainda que tardia – do direito social à moradia (no artigo 6º da CF de 1988) à promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (após um trâmite de 13 anos). Em meio à complexa correlação de forças, entre diferentes setores da sociedade em torno da questão urbana, Fernandes (2010) aponta para as novas matrizes legais e institucionais lastreadas CF de 1988 e pela referida legislação, que estabeleceram uma nova ordem jurídico-urbanística no País.

Em seu primeiro capítulo, o Estatuto da Cidade define balizas para o planejamento e a gestão das cidades, enunciadas a partir do objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, que se desdobra em princípios e diretrizes, entre as quais se destaca a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Nessa linha, o Estatuto ressignifica o planejamento e o próprio plano diretor, a partir da centralidade do princípio da função social da propriedade, dos princípios e diretrizes elencados e dos requisitos de participação social



e gestão democrática das cidades. Apesar dos limites, a participação social norteada pelo Estatuto representou um avanço na concepção dos planos diretores, contrapondo-se às lógicas anteriores, ao conectar as dimensões técnica e política no planejamento e na gestão das cidades sob premissas de democratização.

A referida legislação dispõe sobre um amplo rol de instrumentos de política urbana, voltados para o desenvolvimento urbano (como os instrumentos de coibição da especulação imobiliária e de captura da mais valia do solo urbano), para a regularização fundiária das áreas informais e para gestão democrática das cidades. Nesse rol, ao lado de instrumentos já vinham sendo empregados por alguns municípios, incluem-se novos instrumentos, que requerem regulamentação municipal, revestindo-se de considerável complexidade. Como discute Corrêa (2016), a aplicação mais robusta do Estatuto da Cidade envolve: a previsão de órgão e de conselho municipal, que sejam específicos para a política urbana; a participação social em conselhos e conferências, dentre outros arranjos; a elaboração participativa e implementação do plano diretor com seus instrumentos; e a estruturação de políticas e seus programas.

Ou seja, a implementação do Estatuto da Cidade requer, dos governos locais, capacidades institucionais técnico-administrativas no campo do planejamento urbano e das bases informacionais necessárias, assim como demanda capacidades político-relacionais para a participação social, inclusive para a pactuação do plano diretor e instrumentos. Nesse sentido, cabem as considerações de Rolnik (2009, 45-46) acerca da disparidade de condições e capacidades entre os municípios de diferentes portes:

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpus normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.

No presente ano, no contexto de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, diferentes trabalhos se dedicam a refletir sobre o alcance desse marco de legislação urbana da maior relevância. Rossbach (2021) evoca o legado do Estatuto da Cidade e o potencial de seus mecanismos para a inclusão nas cidades brasileiras. Sustenta, ainda, a importância do Estatuto no contexto das legislações urbanas internacionais, ao se constituir como uma referência para outros países que construíram seus marcos legais a partir desse lastro.

Saule Junior (2021) reforça que, conquanto a referida lei seja internacionalmente reconhecida pela sua importância, seu alcance até então esteve aquém de seu potencial. A seu ver, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que visam a promover maior igualdade social e territorial nas cidades e a reversão da prioridade de investimentos, ocorreu apenas em casos de municípios que dispõem de uma parcela da sociedade civil mais engajada e de capacidades técnica e financeira mais robustas por parte de seus governos. Nesse sentido, apesar de os dispositivos do Estatuto, os centros urbanos se mantêm precários e desiguais.

Contudo, as duas décadas, desde a promulgação da legislação, demarcam seus limites e alcances, a partir de processos políticos nas diferentes escalas e contextos e congregam avanços, contradições e retrocessos no campo conflitual das políticas urbanas.

### **Dos avanços institucionais nos anos 2000 às desconstruções recentes**

Em 2003, uma das primeiras medidas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no dia de sua posse, foi a criação do Ministério das Cidades – que constituía uma reivindicação histórica de movimentos de moradia e um compromisso de seu plano de governo – seguida da realização da primeira Conferência das Cidades e, adiante, da criação do Conselho das Cidades (Concidades). A criação de uma estrutura institucional dedicada à política urbana, articulada a novas instituições participativas, significou um fato novo e engendrou a construção do conjunto de políticas de desenvolvimento urbano (habitação social, regularização fundiária, saneamento, transporte e mobilidade) e de seus respectivos planos, marcos legais e programas (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007).

Destaca-se a elaboração do Plano Nacional da Habitação (PlanHab), a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Fnhis) e de seu Conselho Gestor por meio da Lei nº 11124 de 2005, oriunda do projeto de iniciativa popular já mencionado. A legislação requer a elaboração de planos municipais e, nos moldes dos sistemas das políticas sociais, exige a criação de conselhos municipais de habitação social. O amplo estudo de Arretche *et al.* (2012) indicou que a criação do Snhis induziu a construção de capacidades nos municípios, incrementando a instituição de órgãos e de conselhos municipais voltados para a política de habitação social. Contudo, conforme se poderia supor, também revela um panorama desigual dos municípios, considerando seu porte e região.

Em 2007 foi promulgado o marco das políticas de saneamento e, mais adiante, de resíduos sólidos em 2010, ambos demandando planos municipais específicos. Outros programas e ações se destacam no mesmo período, como os diversos esforços promovidos por parte do governo federal no sentido de estimular o planejamento municipal e a gestão democrática das cidades, bem como de capacitar cidadãos e gestores municipais a implementarem o Estatuto da Cidade. Essas medidas, entre outras no período, foram fundamentais para consolidar normativa e institucionalmente a política de desenvolvimento urbano em âmbito federal, com desdobramentos para as esferas subnacionais (FERNANDES, 2004; 2010). A partir dessas iniciativas, os processos de elaboração de planos diretores nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade se incrementaram nos anos seguintes, bem como a utilização dos instrumentos previstos na referida legislação. Apesar da disseminação dos planos diretores e seus instrumentos, Margutti *et al.* (2018) apontam para a fragilidade no âmbito da sua implementação.

A título de ilustração, recorrendo à pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2016) e considerando o universo de municípios que deveriam obrigatoriamente elaborar seus planos, 33% dispunham do instrumento em 2005, enquanto esse percentual alcançou 89,2% em 2015, sem considerar os planos em desenvolvimento. Entretanto, os planos constituem um conjunto bastante heterogêneo quanto ao conteúdo e processos envolvidos para sua elaboração, como indicam Brasil e Carneiro (2010, p.150). A partir de dados do Midades, os autores apontam para a terceirização da elaboração do plano em mais da metade dos casos, fato que pode indicar a baixa capacidade técnica no âmbito dos governos locais e/ou deficiências em relação às bases de dados requeridas. Como pontua Rolnik (2003), muitos desses planos são elaborados por técnicos externos às prefeituras e, destarte, na maioria das vezes não são apropriados pelos servidores locais, que não se envolveram com a sua construção. Por partirem de um ideal desatrelado da realidade da maioria dos municípios, tais planos acabam “engavetados” pelos órgãos públicos.

No que concerne à participação nos processos de elaboração dos referidos planos, observam-se também variações expressivas quanto a sua qualidade, amplitude e alcance (VALLE, 2007), bem como em relação à sua previsão nos processos de acompanhamento e gestão do plano, que nem sempre ocorreu. Santos Junior e Montandon (2011, p.45) apontam para limites substantivos nos processos de participação social, indicando que esses não engendraram, necessariamente, os planos diretores “que expressam a

construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade.” Em seu balanço, destacam o sucesso no que se refere à elaboração dos planos diretores e à previsão de instrumentos urbanísticos, mas problematizam a sua aplicação e conexão com a perspectiva de desenvolvimento urbano.

No contexto do governo Lula, ressalta-se um processo expressivo e participativo de construção de políticas urbanas, de seus marcos, instrumentos e instâncias participativas (SANTOS JUNIOR, MARICATO, 2009; AVRITZER, 2009) que altera seu compasso e envergadura com o rearranjo de alianças partidárias e a saída do então ministro Olívio Dutra em 2005, acarretando também a retirada do governo de ativistas do campo da reforma urbana nos anos seguintes.

Contudo, implementam-se programas de vulto como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), retomando investimentos em infraestrutura e habitação em larga escala na primeira década dos anos 2000, tendo em vista responder à crise delineada em 2008 (DENALDI *et al.*, 2010). Em que pese o porte do PMCMV e seu impacto redistributivo no campo da habitação social, destaca-se a primazia conferida ao setor da construção civil e o fato de que o seu desenho implicou dificuldades e desafios no contexto municipal, relativos à articulação dos empreendimentos com o planejamento e a própria cidade. A legislação que cria o referido programa (Lei nº 11.977 de 2009) incorpora esforços e debates no contexto das instituições participativas dos anos anteriores ao instituir, também, o marco jurídico nacional para a regularização fundiária de assentamentos urbanos e regularização fundiária de interesse social.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) dá continuidade aos referidos programas e avança na estruturação de marcos como a Lei da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587 de 2012), que requer a elaboração de planos municipais e sustenta a participação como diretriz. O período é marcado por uma ampla crise político-institucional, entre outros fatores, a partir das manifestações multitudinárias em junho de 2013, que se iniciaram a partir do movimento Passe Livre em São Paulo e abriram um ciclo de mobilizações que se amplifica com pautas e atores distintos. Nesse contexto, e já no segundo mandato do governo Dilma, o transporte é incorporado à CF de 1988 como um direito social em 2015 e, no mesmo ano, promulga-se o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13089 de 2015), que

estabelece as diretrizes para o planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e normatiza o plano de desenvolvimento urbano integrado e instrumentos de governança interfederativa. Entretanto, no contexto de sua promulgação, a questão metropolitana já se constituía como objeto de desenhos institucionais diversos em alguns estados (DRUMMOND, 2013), inclusive no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que estabeleceu um arranjo metropolitano precursor em 2007 (PIRES, 2010). Sobre isso, cabe notar que as diferentes normativas das políticas urbanas demandam capacidades técnicas e políticas por parte dos municípios e, no caso dos municípios metropolitanos, abrem uma frente voltada à compatibilização de seus planos com o plano metropolitano construído ou a se construir.

Os governos que se seguem ao impeachment, ocorrido em 2016, foram marcados por retrocessos institucionais e recuos no âmbito regulatório das políticas urbanas (SANTOS JUNIOR *ET AL.*, 2020). No governo Michel Temer, o marco de regularização fundiária foi revogado por meio da Lei nº 13464 de 2017, editada sem um processo de discussão pública, rompendo com o paradigma antecedente e as suas premissas de inclusão socioespacial e de direito social à moradia digna, postas no próprio Estatuto da Cidade. Já o Decreto nº 9076 de 2017 desmantela o Concidades, transferindo suas atribuições para o MCidades e altera a periodicidade das Conferências Nacionais das Cidades para quatro anos, resultando na sua descontinuidade.

No governo Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, os retrocessos se alargam, com a extinção do MCidades, pela Lei nº 13.844 de 2019, que transfere suas funções para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). No cenário de um desmonte mais amplo das instituições participativas por meio do Decreto nº 9.759 de 2019, o Concidades foi extinto. Acionado, o Supremo Tribunal Federal (STF) vedou a extinção de órgãos colegiados mencionados em leis, de modo que o referido conselho consta formalmente da estrutura do MDR, embora inativo.

Tais processos denotam que, apesar da construção e consolidação no âmbito nacional de um arcabouço institucional e legal, endereçado às políticas urbanas e, ainda, a despeito de resistências e disputas, este não se mostrou suficientemente resiliente diante dos processos de seu esvaziamento e/ou desmonte. Os processos de desconstrução na esfera federal subtraem aportes para os municípios e suas políticas urbanas, especialmente no

caso daqueles mais frágeis do ponto de vista financeiro e de suas capacidades. Isso tem ocorrido em um ambiente de aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e socioespaciais desvelados e aprofundados pela pandemia de *coronavirus disease 2019* (Covid-19), assim como de ampliação de conflitos urbanos que têm sido judicializados nos últimos anos, com resultados incertos para a garantia de direitos dos grupos vulneráveis da população.

### **Considerações finais**

Após décadas de mobilização em torno da reforma urbana, a sociedade brasileira conquistou o estabelecimento de uma ordem jurídico-urbanística no âmbito federal, tendo como marco central o Estatuto da Cidade, que, a despeito de seus limites, retém o potencial de balizar a construção de cidades mais justas e inclusivas, sustentáveis e democráticas. Entretanto, muitos percalços têm se interposto na trajetória de construção das políticas urbanas e de sua aplicação, desde as contradições e lacunas associadas à referida legislação até o próprio desenho do federalismo descentralizado brasileiro. No que se refere à esfera federal, os recentes retrocessos nas políticas urbanas e desconstruções no terreno da participação social têm delineado impasses e dificuldades para os municípios. Além disso, de forma geral no país, a esfera estadual não chegou a se destacar pela atuação no campo das políticas urbanas.

No âmbito municipal, o artigo buscou discutir as extensas dificuldades enfrentadas pelos municípios, no que tange à produção e gestão das políticas urbanas e de seus instrumentos. Como posto, destacam-se déficits municipais quanto às condições básicas para implementação das políticas públicas – no caso da política urbana, a maioria desses municípios não possui sequer um setor específico, assim como não dispõe de corpo técnico, qualificado e em número suficiente, nem de autonomia financeira e de recursos financeiros suficientes para realizar suas atribuições, dependendo dos repasses da União como principal fonte de receita. Entretanto, cabe ressaltar que, a despeito de limitações, os municípios têm se destacado em seu protagonismo e experimentalismo democrático, em especial nos anos 1990.

Como se mostrou, os marcos legais da política urbana demandam planos locais com instrumentos de relativa complexidade e requerem participação social no planejamento e na gestão urbana, demandando capacidades técnico-administrativas e político-relacionais

consideráveis. Nessa linha, tem-se problematizado as deficiências nos planos diretores e dificuldades da aplicação de seus instrumentos nos municípios para realização dos objetivos de desenvolvimento urbano como preconiza o Estatuto da Cidade, referidos ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, tendo em vista o bem comum e o bem-estar dos cidadãos, mediante diretrizes de sustentabilidade, de garantia de direitos e justiça socioespacial, de participação social e democratização do planejamento e gestão, entre outras premissas.

Nesses termos, a implementação de um sistema de planejamento e gestão urbanos efetivos, em nível local, requer esforços de equalização, cooperação e indução por parte da União quanto à política urbana e a criação de um pacto sociopolítico consistente, para que as diretrizes e instrumentos deixem de compor tão somente o campo das ideias e se concretizarem a partir de tais diretrizes. Como tem sido pontuado (ROLNIK, 2000; FERNANDES, 2012), a construção e implementação em nível local de um aparato normativo-institucional e dos instrumentos urbanísticos na linha prevista pelo Estatuto da Cidade não se dá simplesmente em decorrência de sua previsão legal. Trata-se de um processo político em um campo conflitual, no qual se apresentam ideários, pautas distintas e contraditórias em relação à cidade e que, como tal, não prescinde da participação social, voltada para a construção de significados compartilhados e de pactos coletivos.

A partir das energias mobilizadoras de 2013, pode-se supor que a despeito de avanços democratizantes, a participação institucionalizada não se mostrou capaz de canalizar os diferentes impulsos e pautas societárias. Contudo, considerando os retrocessos mais recentes no atual contexto brasileiro, a participação social na esfera local se mostra ainda mais fundamental em sua dimensão de democratização, não apenas por meio da incidência nos processos decisórios, mas também das aprendizagens coletivas e de reconstruções de gramáticas democráticas. Uma questão relevante na luta pelo direito à cidade se refere às possibilidades de retomada da onda participativa dos movimentos sociais ligados ao campo mais amplo da reforma urbana, uma vez que esses sofreram relativa desmobilização nos últimos anos (MARICATO, 2017, 2021).

Ainda que se tenha indicado que as políticas urbanas e o planejamento no âmbito local não tenham logrado intervir nos processos da produção desigual do espaço, que se dão sob uma matriz de exclusão e segregação socioespacial, destaca-se que a agenda de

reforma urbana se consolidou e produziu avanços nas políticas urbanas, bem como tem se alargado nos últimos anos. Nesse sentido, têm sido difundidas outras temáticas e pautas que também perpassam os processos de produção e apropriação da cidade, como as questões étnicas, de gênero, e dos diversos grupos minoritários e/ou vulnerabilizados. As pautas importantes de garantia de direitos humanos e de enfrentamento das desigualdades e opressões relacionadas aos diversos grupos minoritários têm sido crescentemente tematizadas e publicizadas. Na conjunção da agenda de reforma urbana e de amplificação dessas pautas, evocam-se como horizonte as possibilidades de reinvenção das cidades e de políticas urbanas a partir de derivas mais inclusivas e democráticas, na trilha de Harvey (2012), pavimentadas a partir das premissas de direito à cidade.

Este trabalho se propôs a recuperar, brevemente, a trajetória da política urbana pós CF de 1988 com foco em seus marcos, especialmente do Estatuto da Cidade, discutindo sua aplicação no âmbito do planejamento urbano municipal, inscrito no campo das políticas urbanas. Notadamente, não se teve a intenção de esgotar as possibilidades dessa abordagem e tampouco estender suas considerações à totalidade dos municípios brasileiros, dadas as especificidades e disparidades presentes no contexto de cada um e em relação aos demais. Discutir tais processos se faz relevante no contexto dos 20 anos do Estatuto da Cidade que inegavelmente merece ser celebrado, a despeito das limitações de seu aparato e de óbices relativos à sua aplicação pelos municípios.

## Referências

ABRÚCIO, F. L. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005, p.41-67.

ABRÚCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **33º Encontro Anual da ANPOCS**. 2009.

[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2125&Itemid=229](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229).

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.14, nº40, 1999, p.111-141.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva. 2004 p.17-26.

ARRETCHE, M. T. S.; CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Brasília/São Paulo: **MCidades/Centro de Estudos da Metrópole**, v. 1, 2012.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.



\_\_\_\_\_. Urban Reform, Participation, and the Right to the City in Brazil. **Institute of Development Studies**, 2007. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html>. Acesso em 17 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91, 2010, 205-221.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: jun. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais para a política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em jun. de 2015.

BRASIL, F. P. D. Participação Cidadã e Reconfigurações as Políticas Urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, nº2, 2004

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; GREGO, L. M. Democracia e inclusão: os novos marcos para planejamento e política urbana no âmbito local a partir da CF-88. **Cadernos Escola do Legislativo**, v.12, n.18, p.127-163; jan-jun. 2010.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia e desenhos institucionais nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira. In: PINTO, L. M. R. S.; RODRIGUES, M. I. A. (org.). **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão**. Belo Horizonte: Prisma, 2014, p. 111-138.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, 2 v.

CORRÊA, S. C. Planejamento e gestão urbanos e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no município: o caso de Sabará. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2016.

COSTA, G. M. Prática e ensino de planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. C/Arte/CNPq: Belo Horizonte, 2008, p. 66 – 78.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; ZIONI, S. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: ARAÚJO, T. B. (org.). **Estudo Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009: Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida**. Brasília: CGEE, 2010 (mimeo).

DRUMMOND, M. V. *ET AL.* (org.). **Pensar Metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 2, n.4. 1997.

\_\_\_\_\_. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 41-77.

FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

\_\_\_\_\_. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, ALMG. Vol.7, n.12, p.68-99, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão para descrença ou razão para otimismo? **Revista UFMG**, v. 20, nº1, 2013, p.212-233.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. A. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, 2012, p.73-89.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

MACHADO, G. G. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2009.

MAIA, P. I. Democracia, Participação Social e Política Urbana: direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018). **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2019.

MARGUTI, B.; COSTA, M. A., FAVARÃO, B. C. (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**– Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

\_\_\_\_\_. O nó da terra. **Revista Piauí**, nº 21, ano 2, p. 35, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da cidade periférica. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MARICATO, E; SANTOS JUNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q, SANTOS JUNIOR, O. A. **As MetrÓpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

PIRES, M. C. S. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e o desafio de construir consensos. In: WOJCIECHOWSKI, M. J.; CASTRO, E. (org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles; 2010. p. 161-192

ROLNIK, R. Direito à Moradia. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 51, 2009.p. 41-41,

\_\_\_\_\_. Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: **Leituras da cidade** [S.l: s.n.], 2012.

ROLNIK, R. *ET AL.* 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. *In:* RIBEIRO, L. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ROSSBACH, A. C. *ET AL.* O futuro do Estatuto da Cidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 6 de julho 2021. <https://diplomatique.org.br/o-futuro-do-estatuto-da-cidade/>

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In:* SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A.; LEITE, S. P.; MULLER, C. (org.). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas do Governo Federal**. Rio de Janeiro: FNRU/IBDU/IPPU, 2020.

SAULE JUNIOR, N. **20 anos do Estatuto da Cidade: expectativas, desafios e mudanças**. São Paulo: Instituto POLIS, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/20-anos-do-estatuto-da-cidade-expectativas-desafios-e-mudancas/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In:* **Ciudades para tod@s**. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em 9 de agosto de 2021.

SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. *In:* SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. (coord.). **Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno**. Barcelona: Ariel, 1999.

VALLE, M. I. M. A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

## REPLICAÇÃO E SIMILARIDADE NOS PPA MUNICIPAIS EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS LEIS NOS PERÍODOS DE 2014-2017 E 2018-2021

Bruno Ferreira Costa<sup>1</sup>  
Samir Carvalho Moysés<sup>2</sup>  
Samuel de Souza Barbosa<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo tem o objetivo de complementar o conjunto de evidências empíricas relacionadas a falhas dos processos de planejamento e de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais. Sob o prisma do conceito de “Densidade Macroestratégica”, que permite diferenciar PPAs com indícios de elaboração derivada do campo político decisório daqueles elaborados para fins de cumprimento de mera formalidade legal, foram realizadas análises de replicação e similaridade entre PPAs municipais. Os resultados apontaram a existência de: pares de municípios com elevado percentual de programas textualmente idênticos; representativo número de municípios com nomes de programas replicados; programas replicados em PPAs de períodos subsequentes de um mesmo município, mesmo com a mudança do prefeito municipal. Para subsidiar a análise foram utilizados dados constantes nos PPAs de 2014 e de 2018 de todos os municípios mineiros, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Para fins de discussão futura, foram sugeridas duas hipóteses capazes de explicar os indícios de replicação identificados: (a) a aversão dos gestores ao risco de questionamento dos órgãos de controle e (b) baixa capacidade técnica estatal dos municípios para elaboração de ferramentas de planejamento.

**Palavras-chave:** governos municipais; Plano Plurianual; densidade macroestratégica; replicação; planejamento.

### Abstract

This article builds on previous studies of municipal planning processes, by adding a set of empirical evidence of some of its alleged gaps. Drawing on the concept of “Macrostrategic Density, which allows us to differentiate discretionary and compliance decision-making, we analyse replication and similarity between municipal PPAs. To support the analysis, we use the complete data of all 2014 and 2018 municipalities’ PPAs of Minas Gerais, made available by the State Audit Court. Results points to the existence of textually identical programs and replicated program names, both among different municipalities and along different time periods. Evidence of replication remain robust even when controlled by incumbent change. For future discussion on the phenomena observed, we suggest two explanatory hypotheses: a) managers' risk aversion, regarding control institutions; and b) low technical state capabilities of the municipalities, mostly those related to planning tools.

**Keywords:** municipal governments; Pluriannual Plan; macrostrategic density; replication; planning.

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela UNINTER.

<sup>3</sup> Mestre em Economia pela EPGE/FGV-RJ, e mestrando em Estatística pela UFMG. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais

## **Introdução**

O relacionamento institucional com gestores municipais, decorrente das políticas desenvolvidas por órgãos estaduais, possibilita a identificação de questões relativas ao processo de tomada de decisão comuns em municípios distintos. Um dos casos que mereceu atenção e destaque foi a elaboração de Planos Plurianuais com grande viés contábil, além da utilização de programas e ações bastante similares e, até mesmo, replicados.

O Plano Plurianual (PPA) foi criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/ 88) para ser instrumento de planejamento e gestão estratégica. A Carta Magna exige a apreciação de três leis para fixação das despesas públicas: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe ao PPA definir diretrizes, objetivos e metas da administração em uma janela de quatro anos. Dessa forma, o PPA orienta a alocação de recursos anual, detalhada na LOA que, por sua vez, é elaborada sob as diretrizes fiscais da LDO.

Ao submeter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública à apreciação do Poder Legislativo, o Plano Plurianual tem a finalidade de construir um compromisso político, campo do qual emergem as definições e decisões de dimensão estratégica. Portanto, é possível afirmar que o PPA foi concebido para ser instrumento de planejamento estratégico.

Apesar disso, o PPA ainda não é reconhecido como tal, no sentido de produzir definições no campo político decisório, em oposição a decisões tático-operacionais. De fato, argumenta-se na literatura que a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos o têm afastado desse propósito (PAULO, 2010).

O manual intitulado “Programa de Apoio à Elaboração e à Implementação de PPA’s Municipais 2014-2017”, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (BRASIL, 2013, p. 22-23), em sua seção intitulada “Equívocos comuns sobre a prática do planejamento e a elaboração do PPA”, apresenta narrativas pessimistas e reducionistas sobre o ato de elaborar o PPA que demonstram como o tema vem sendo tratado por alguns gestores municipais, tais como: “Planejar é uma coisa, fazer é outra”; “O planejamento engessa o governo”; “O Planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido

de substância”; “O planejamento é obra puramente técnica, deve ser neutro” e “O PPA não é nada mais do que uma lista de obras e serviços”.

Novamente segundo Paulo (2010), os Plano Plurianuais têm sido mais úteis para fins de controle externo do que para a gestão interna das administrações. O uso do PPA, por parte dos órgãos de fiscalização, confirma seu valor para fins de transparência. O mérito da transparência, contudo, não é exclusividade desse plano, estando também presente na LOA, que também organiza as ações governamentais por meio de programas, além de detalhar informações relevantes ao prisma da conformação do gasto público, à Lei de Responsabilidade Fiscal e outras regulamentações da despesa. Em resumo, o PPA representa um bom instrumento de trabalho para órgãos de controle, mas limita-se a peça burocrática para fins de planejamento e sob o olhar dos tomadores de decisão. Entre as principais falhas observadas constam a padronização, a universalidade, o excessivo detalhamento e a estrutura orçamentária do plano.

Outro ponto levantado é que o PPA exige que sejam submetidas toda e qualquer ação do governo (universalidade) a uma estrutura predefinida, com formatação única e flexibilidade metodológica limitada (padronização) que não se atém a apontar diretrizes, objetivos e metas, mas discrimina, inclusive, as ações orçamentárias e não orçamentárias (excessivo detalhamento) com a previsão de recursos especificada por unidade orçamentária, fonte de recurso, entre outras dimensões orçamentárias. Tal estrutura desvia a discussão estratégica de planejamento, essencialmente política, para uma dimensão técnico-orçamentária, causando uma absorção do PPA pela dinâmica orçamentária, ao contrário de orientá-la.

Neste artigo, busca-se complementar o conjunto de evidências relacionadas a algumas dessas falhas com observações majoritariamente empíricas, obtidas da análise quantitativa de dados dos Planos Plurianuais de cada um dos 853 municípios mineiros. O objetivo é agregar informações pontuais ao já qualificado debate, com a apresentação de evidências de disfunções nos instrumentos legais vigentes de planejamento estratégico, de modo a subsidiar futuros estudos, bem como contribuir para eventuais revisões e aprimoramentos do modelo legal existente. Dessa forma, por meio de análises comparativas entre PPAs de municípios distintos e entre os PPAs distintos de um mesmo município, foram identificadas similaridades e replicações de programas e ações que passamos a expor.

Além dessa introdução, organizou-se o texto em mais três seções. A segunda seção descreve, brevemente, os dados utilizados e algumas estatísticas básicas. Em seguida, apresenta-se a análise de replicação e similaridade entre planos municipais e investigaram-se alguns dos resultados obtidos. Por fim, à luz dos resultados e da literatura, faz-se uma breve discussão qualitativa e levantam-se algumas considerações finais.

## **Desenvolvimento**

### ***Dados***

Como o propósito deste artigo é levantar evidências empíricas de falhas do PPA, os dados utilizados cumpriram papel fundamental. Nesta seção eles são descritos brevemente e apresentam-se algumas estatísticas descritivas.

### ***Fonte de dados***

Na elaboração deste artigo utilizaram-se os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>. Em particular, recolheram-se, para cada município, os dados das seguintes seções:

- Orçamento > Instrumentos de Planejamento > PPA > Programas; e
- Orçamento > Instrumentos de Planejamento > PPA > Ações e Metas.

Ademais, obtiveram-se os dados referentes aos PPAs elaborados nos anos de 2014 e 2018, contemplando as variáveis:

- município;
- nome do programa;
- nome da ação e
- valores financeiros previstos.

### ***Estatísticas descritivas***

Recolheram-se dados de Programas e Ações dos PPAs 2014 e 2018 de todos os 853 municípios mineiros. A tabela 1 exhibe a dimensão do conjunto de dados.

**Tabela 1:** Total de programas e ações nos Planos Plurianuais municipais -Minas Gerais – 2014/2018

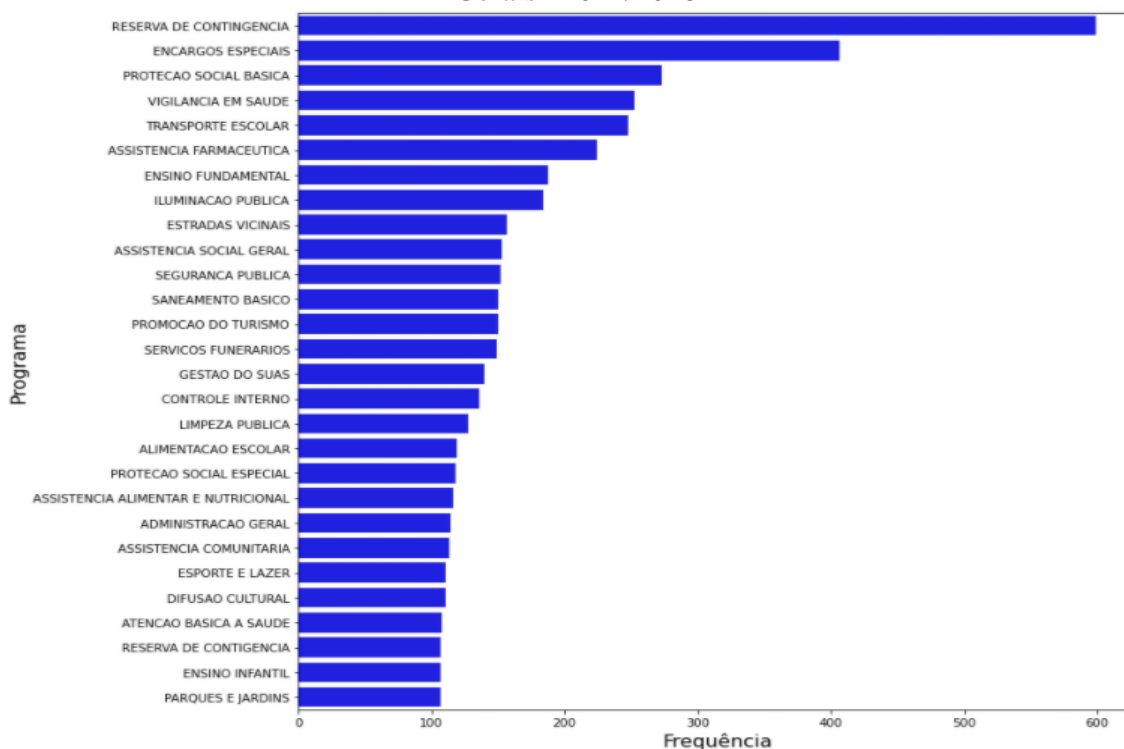
	PPA 2014	PPA 2018
Programas	30.699	29.057
Ações	143.168	141.611

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Nota: PPA: Plano Plurianual.

Dos 29.057 programas em 2018, tem-se 16.754 (58%) nomes duplicados, isto é, nomes que aparecem em dois ou mais municípios. No caso das ações são 33.116 duplicações (23%). O gráfico 1 exibe os nomes de Programas mais frequentes, que aparecem em 100 ou mais municípios.

**Gráfico 1:** Programas mais frequentes nos Planos Plurianuais dos municípios - Minas Gerais –2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Os nomes mais frequentes parecem indicar áreas amplas de atuação, comum entre os municípios, tais como “Transporte Escolar”, “Ensino Fundamental” e “Segurança Pública”. O nome mais frequente, contudo, “Reserva de Contingência”, está relacionado



a uma obrigação orçamentária. Outros nomes, menos recorrentes, incluem termos como “Fundeb”, relacionados à estrutura orçamentária que aponta a literatura.

Observa-se que a contagem de frequência é realizada considerando a grafia exata do nome dos programas (a menos de acentos e cedilha), de modo que os programas “Reserva de Contingência” e “Reserva de Contingência” são considerados distintos<sup>4</sup>. Optou-se por essa metodologia para poder evidenciar repetições com maior precisão

O PPA 2018 do município típico (mediano) mineiro é caracterizado por<sup>5</sup>:

- 29 programas, 155 ações;
- R\$ 25,3 milhões de recursos previstos;
- média de R\$ 872 mil por programa ou R\$ 163 mil por ação.
- 43% de renovação dos programas entre 2014 e 2018;
- 66% de renovação das ações entre 2014 e 2018;
- média de 3% de programas em comum com outros Município em 2018, com um máximo de 16%.

### **Análise de similaridade e replicação**

Algumas das estatísticas descritivas apresentadas na seção anterior, tais como a quantidade de nomes de programas e ações repetidos e a frequência de repetição em dois ou mais municípios, sugerem a existência de similaridade ou replicação entre PPAs municipais. Nesta seção investigar-se-á melhor essa hipótese.

Um conceito interessante para a análise é o de “Densidade Macroestratégica” (NASCIMENTO *ET AL.*, 2020), definida como um contínuo cujas extremidades reúnem, de um lado, a formulação de PPAs considerados mera formalidade, constituindo documentos procedimentais (justaposição de planilhas), e, de outro, PPAs estratégicos, cujas definições emergem do campo político decisório e orientam a alocação orçamentária, ao invés de espelhá-las.

---

<sup>4</sup>Optou-se por esta metodologia primeiro pelo grande volume de dados, tornando uma análise qualitativa e interpretativa muito mais morosa e dispendiosa e segundo para evidenciar, com maior precisão, os casos de replicação em que até eventuais erros de português são perpetuados.

<sup>5</sup>Denotou-se, por município típico, um município fictício cujos números e indicadores são a mediana entre todos os municípios mineiros. A mediana é o valor que divide os municípios em dois grupos: 50% dos municípios têm indicador igual ou inferior à mediana e 50% dos municípios têm indicador superior ao valor da mediana.

Trabalhar-se-á, para fins de análise empírica, com a hipótese de que municípios “procedimentalistas” tendem a elaborar planos padronizados, com programas e objetivos generalistas e comuns que não refletem as prioridades do governo eleito nem as particularidades locais. Buscar-se-á avaliar essa hipótese quantificando a similaridade dos PPAs entre os municípios.

Nascimento e coautores (2020) elencam, ainda, como uma das variáveis indicativas da Densidade Macroestratégica a “ação/nuance de governo”, que identifica se o Poder Executivo municipal interfere, altera ou reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato. Essa dimensão será avaliada por meio da mensuração do indicador “Percentual de Renovação”, entre dois períodos, dos PPAs municipais.

### Metodologia

Para a avaliação do grau de similaridade dos programas entre municípios, utiliza-se o *score* de *Interseção sobre União (IsU)*. Denotando por *A* o conjunto de programas de um município e por *B* o conjunto de programas do segundo município, tem-se a seguinte fórmula de cálculo:

$$IsU(A, B) = \frac{\#[A \cap B]}{\#[A \cup B]} = \frac{N^{\circ} \text{ de Programas em comum}}{\text{Total de Programas Únicos}}$$

Veja um exemplo:

Sejam *A* e *B* os conjuntos de Programas do PPA de dois municípios distintos:

*A* = {Praças e Jardins, Iluminação Pública, Vigilância Sanitária, Educação Básica}

*B* = {Promoção do Esporte e Lazer, Educação Básica, Gestão das Políticas Culturais, Gestão de Convênios, Saúde e Vigilância Sanitária}

Note que temos quatro programas em *A* e cinco programas em *B*. O único programa em comum é “Educação Básica”, portanto  $\#[A \cap B] = 1$ . Além disso, como no denominador da fórmula para a *IsU* contam-se apenas os programas únicos (isto é, contam-se programas em comum apenas uma vez), tem-se que  $\#[A \cup B] = 8$ . Segue que  $IsU(A, B) = 1/8 = 12,5\%$ .

Ressalta-se que no cálculo da interseção consideram-se apenas os programas com grafia idêntica, de modo que programas como “Promoção do Esporte e Lazer” e “Promoção do Esporte e *do* Lazer” foram considerados programas distintos<sup>6</sup>.

Adicionalmente, note-se que os conjuntos  $A$  e  $B$  podem ser utilizados, também, para representar os programas de um mesmo município em PPAs de períodos distintos. Nesse caso, o  $IsU(A, B)$  representaria o percentual de programas mantidos de um PPA para outro. Nesse caso, o complementar do  $IsU(A, B)$  tem uma interpretação intuitiva, que se chama de “Percentual de Renovação”, sendo dado por:

$$\text{Percentual de Renovação}(A, B) = 1 - IsU(A, B)$$

Por fim, pode-se calcular também, para cada município, o percentual de seus programas que também aparece, pelo menos uma vez, em algum outro município. Note que um município pode ter, por exemplo, 100% de seus programas compartilhados considerando o cálculo desse indicador, mas um percentual máximo de programas em comum bem menor no indicador calculado par a par ( $IsU$ ).

## Resultados

### *Replicação intermunicipal*

Para avaliar a **replicação** de programas entre municípios, calcula-se o  $IsU$  para todos os pares possíveis entre os 853 municípios. A tabela 2 resume a distribuição dos resultados obtidos. Observa-se que 54 municípios exibiram um PPA idêntico ao de pelo menos um município distinto, considerando o nome e a quantidade de programas. Um total de 133 (16%) exibiram pelo menos metade dos programas em comum com algum outro município.

---

<sup>6</sup> Como se verá, embora restritivo, esse indicador já é suficiente para evidenciar a replicação de programas. Estatísticas como a Distância de Levenshtein, por exemplo, podem ser aplicadas para uma mensuração mais flexível.

**Tabela 2:** Distribuição da replicação de programas entre Municípios – Minas Gerais - 2018

Percentual Máximo de Programas em Comum (par a par)	Número de Municípios	Percentual de Municípios
0	1	0,1
(0 a 50)	719	84,3
(50 a 100)	79	9,3
100,00	54	6,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Notas: (0% a 50%) denota valores entre 0% (exclusive) e 50% (inclusive).

Uma inspeção detalhada revela, de fato, que **48 municípios** (dentre os 54) **compartilharam exatamente o mesmo conjunto de programas e objetivos** (mesma quantidade, com nomes e descrições de grafia idêntica). Claramente a estrutura do PPA desses municípios não reflete as prioridades de cada administração, a menos que as prioridades fossem idênticas, o que se considera implausível.

Dessa forma, pode-se concluir que, em termos de definição de programas e objetivos, esses municípios adotaram uma postura procedimentalista, e que a estrutura dos PPAs não resulta de um processo político decisório de definições estratégicas.

Adicionalmente, a proximidade geográfica desses municípios indica a existência de um fator comum implicando na coincidência da estrutura dos Planos. O gráfico 2 destaca tal proximidade. No gráfico, cada município é representado por um ponto. A cor de cada ponto indica o percentual máximo de programas em comum com algum outro (único) município. Municípios vizinhos estão conectados. O posicionamento dos municípios foi aleatorizado de modo a não os identificar.

**Gráfico 2:** Percentual Máximo de Programas em comum dos municípios (par a par) – Minas Gerais - 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

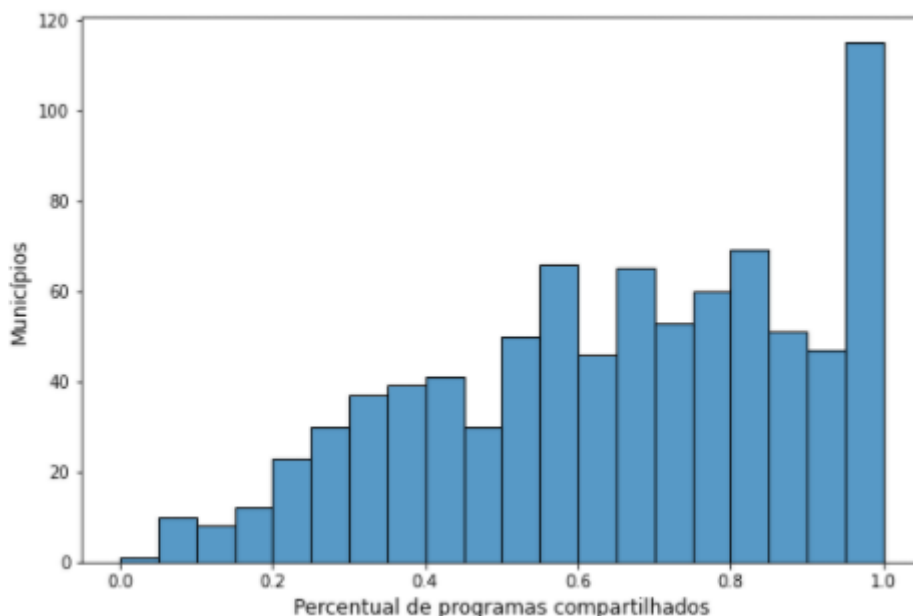
Observa-se que os municípios com alto percentual de programas em comum estão concentrados geograficamente, isto é, tendem a ser vizinhos.

#### *Programas “compartilhados”*

Além da replicação intermunicipal, avaliada pela mensuração do número de programas em comum entre pares de municípios, calculou-se também, para cada município, o percentual de programas que aparecem pelo menos uma vez em algum outro município. Já se sabe, das estatísticas descritivas, que 58% dos Programas aparecem em dois ou mais municípios.

Detalhando essa dimensão, o gráfico 3 apresenta o quantitativo de municípios por percentual de programas compartilhados. Observa-se que uma parcela reduzida dos municípios exibe PPAs idiossincráticos. Uma inspeção dos dados mostra que em metade dos municípios, mais de 60% de seus programas aparecem pelo menos uma vez em um PPA de outro município. Observou-se, ainda, um conjunto de 91 municípios nos quais a totalidade de seus programas aparecem em dois ou mais PPAs distintos.

**Figura 3:** Quantidade de municípios por percentual de programas que aparecem em dois ou mais Planos Plurianuais – Minas Gerais - 2018

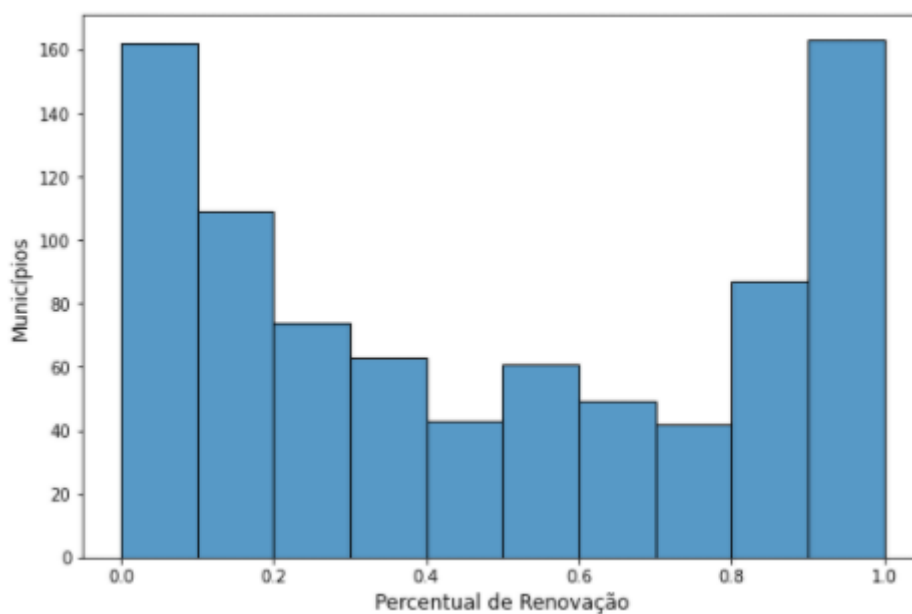


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

#### *Replicação intramunicipal*

Analisando os programas do mesmo município, observa-se 43 municípios que mantiveram exatamente os mesmos programas entre 2014 e 2018. O gráfico 4 exibe a distribuição de municípios por percentual de renovação.

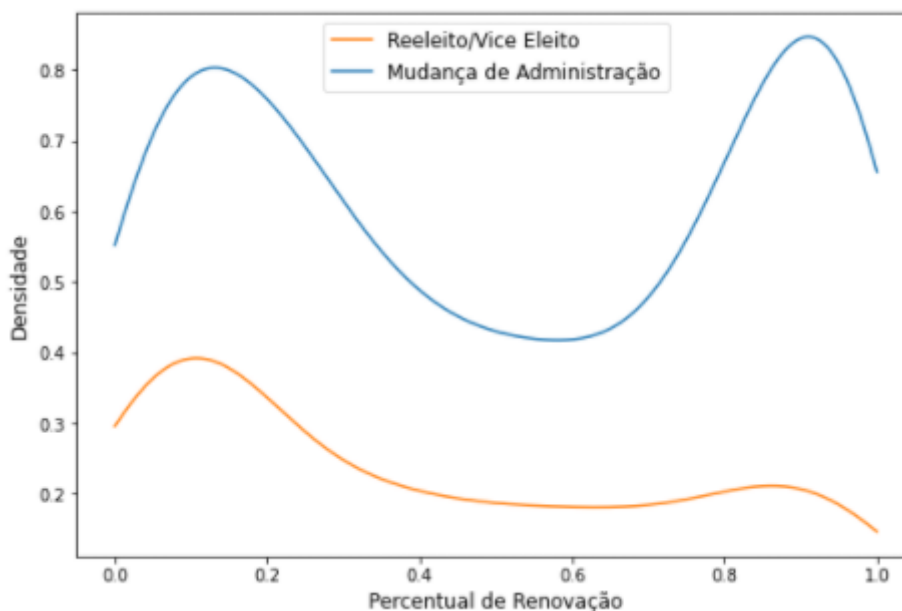
**Gráfico 4:** Quantidade de municípios por percentual de renovação dos programas entre os dois Planos Plurianuais – Minas Gerais - 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Destaca-se a concentração dos municípios com baixa renovação (162 municípios com renovação menor ou igual a 10%), por um lado, e outro grupo com esse percentual elevado, por outro (163 com renovação maior ou igual a 90%). Esse resultado pode ser visto como uma mensuração do posicionamento dos municípios no espectro “ação/nuance de governo”, conforme definem Nascimento e coautores (2020). Essa variável identifica se o Poder Executivo municipal interfere, altera ou reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato.

**Gráfico 5:** Distribuição de municípios por Percentual de Renovação dos Programas entre os dois Planos Plurianuais considerando o fator reeleição– Minas Gerais – 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

O gráfico 5 mostra, ainda, que o conjunto de municípios com baixo percentual de renovação do PPA não se limita aos casos de reeleição ou de vice-prefeito eleito. Embora o percentual médio de renovação seja, de fato, menor nesses casos (linha laranja), observa-se que, mesmo somente entre os municípios com mudança de Administração (linha azul), preserva-se a concentração nos extremos de baixo ou alto percentual de renovação dos programas.

## Discussão

Nas seções anteriores apresentaram-se alguns indícios de replicação nos PPA municipais. Os planos municipais tendem a ser similares em termos da nomenclatura de programas e da descrição dos objetivos, sobretudo se se considerar a dimensão de proximidade geográfica. Além disso, muitos municípios exibiram elevada inércia na estrutura de seus PPAs, com baixa renovação entre 2014 e 2018, fator presente mesmo entre municípios em que não houve reeleição nem continuidade por meio de vice-prefeito eleito.

Nesta seção levantar-se-á algumas hipóteses que podem influenciar essa replicação.

### ***Instrumento burocrático e obrigatoriedade legal***

Esta hipótese se refere à formalidade dos instrumentos públicos. O gestor municipal tem a obrigação constitucional de elaborar um Plano Plurianual, executá-lo e comprovar, ou justificar, o atingimento ou não das metas, sob pena de responsabilização pelos órgãos de controle. Emerge disso um dilema, representado pelo conceito de Densidade Macroestratégica: elaborar um PPA estratégico, com programas, objetivos e metas que traduzam as prioridades e particularidades da administração local, ou elaborar um PPA procedimental, com estrutura genérica, destinada à aprovação formal do Plano e favorável à aprovação futura das contas anuais.

Nesse aspecto, a elaboração de um PPA estratégico tende a produzir um documento mais complexo que tende a incorporar incertezas quanto à capacidade de operacionalização, gerar maior custo de controle, fiscalização e execução de metas, além de elevar o risco de questionamento ou rejeição pelos órgãos de controle.

Uma meta não cumprida pode se tornar um peso com que o gestor não estaria disposto a arcar, especialmente se implicar em responsabilização. Diante desse dilema, mesmo que caiba justificativa ao não adimplemento, muitas vezes o gestor opta por evitar controvérsias.

Assim, a elaboração de um PPA procedimental, documento genérico, formal e sem conteúdo estratégico, torna-se uma opção, destinada aos órgãos de controle, visando garantir a superação dessa etapa do orçamento municipal e simplificar a aprovação das etapas posteriores.



Pelo exposto, apesar de ser possível elaborar um PPA estratégico que atenda a todas as formalidades da lei, entende-se que a opção por um PPA procedimental pode ser um dos fatores que induzam os municípios à replicação de programas, objetivos e metas tanto de outras localidades que obtiveram sucesso na aprovação de contas, quanto de planejamentos anteriores que não suscitaram questionamentos junto aos órgãos de controle.

### ***Baixa capacidade administrativa***

Outro fator que pode induzir a replicação de Planos entre municípios é a existência de baixa capacidade estatal, e, em particular, a baixa capacidade administrativa, entendida como a capacidade de “formular e implementar políticas públicas por meio de uma burocracia profissionalizada” (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

A elaboração estratégica de um Plano Plurianual requer o suporte de um corpo técnico qualificado, que oriente o processo junto aos tomadores de decisão e compatibilize-o às exigências formais e legais. Dada a realidade precária da administração pública municipal em diversas localidades brasileiras, especialmente em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, a replicação pode se tornar a opção mais factível à disposição do gestor.

Tal replicação pode surgir do diálogo e da troca de informações entre municípios vizinhos, de serviços prestados por um agente intermediário comum (tais como consultorias de gestão), da orientação padronizada de instituições públicas como Tribunais de Contas, órgãos e entidades da administração pública estadual (a exemplo de Secretarias de Estado de Planejamento) ou federal, Organizações Não-Governamentais, entre outros.

### **Considerações finais**

Neste artigo busca—se contribuir para a agenda de pesquisa sobre gestão estratégica no setor público brasileiro, relativa à elaboração do PPA no âmbito municipal, por meio da estruturação e análise de dados dos PPAs dos 853 municípios mineiros. Ressalta-se que esse trabalho encontrou limitações quanto ao volume de dados disponíveis e à sua estruturação. Um trabalho mais minucioso com dados de séries temporais maiores e a inclusão de mais municípios poderia refinar os dados apresentados nesta pesquisa.

Outro fator foi a opção pela análise quantitativa de dados. Uma análise qualitativa com um aprofundamento e desdobramento de cada programa e ação, além do acompanhamento de sua execução, teria a capacidade de evidenciar se os índices de replicação não se trata apenas de um decurso natural das competências constitucionais comuns a todos os municípios. Outrossim, destaca-se que, apesar de reconhecer que é competência de todos os municípios a gestão das questões de interesse local, a reprodução integral, *ipsis litteris*, de nomes de ações e de programas entre vários municípios é um indício de uma mera replicação de um texto sem um juízo de valor aprofundado se aquela ação ou programa se adéqua à realidade de cada um.

Conforme levantado, um expressivo número de municípios (133 ou 16% deles) exibem pelo menos metade dos programas em comum com algum outro município, além de se ter 58% de nomes duplicados de programas entre os PPAs de 2018. Observou-se, ainda, que um grupo de 48 municípios compartilharam um conjunto idêntico, em quantidade e descrição, de programas e objetivos em seus Planos.

Independente dos motivos que levaram à replicação nos PPAs municipais interpreta-se tal replicação como indicativo de ação procedimentalista dos gestores. Conforme afirma Cardoso Júnior (2015), o PPA precisa ser visto e tido como aliado estratégico, e não como “obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública”. Nesse sentido, buscou-se fomentar a discussão sobre a função do PPA como parte de uma solução para a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas, ou mera peça burocrática passível de simplificação ou, até mesmo, de supressão.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial**, Brasília: DF, 2013

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

Paulo, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, 61(2), 2010, 171-187.

NASCIMENTO, I. C. R.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B.; SILVA, R. B. P. S. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: Descrição e Análise do Processo de Elaboração do PPA do Município de Osasco (2018-2021). **Teoria E Prática Em Administração**, 10(1), 2020, 12–24.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *ET AL.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

# CONEXÕES PRÁTICAS



# MARIAS E MARIELLES NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: MAIS SUJEITOS, MAIS SABERES E MAIS DEMOCRACIA NO ESTADO BRASILEIRO

Roseli Faria<sup>1</sup>

Eduardo Gomor dos Santos<sup>2</sup>

Elton Bernardo Bandeira de Melo<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo analisa as possibilidades de ampliação da democracia a partir do planejamento estatal, identificando os atores e atrizes da burocracia que são considerados relevantes para a elaboração do principal instrumento de planejamento governamental, o plano plurianual (PPA). Analisa ainda as epistemologias dominantes no planejamento governamental, identificando as formas de produção e validação do conhecimento utilizadas, desconsiderando saberes criados coletivamente pelos movimentos sociais. Por fim, identifica também questões metodológicas específicas e as formas de participação social ao longo do processo de elaboração e implementação do PPA. O artigo foi elaborado com base na literatura especializada e na experiência prática dos/as autores/as na área de planejamento. Os resultados demonstram que o planejamento é um campo dominado por um grupo restrito de servidores públicos, notadamente homens brancos; calcado em uma epistemologia positivista que negligencia que todo conhecimento é parcial e situado; e que tanto o método de elaboração do PPA quanto às possibilidades de participação são ainda bastante restritos. Pode-se concluir que, em que pese seu potencial transformador, a função planejamento vai de encontro a iniciativas de democratização do Estado brasileiro, sendo assim um poderoso instrumento de reprodução de desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** democracia; planejamento; epistemologia; racismo; machismo.

## Abstract

The article analyses the possibilities of extending democracy from state planning, identifying the actors and actresses of the bureaucracy that are considered relevant for the elaboration of the main governmental planning instrument, the Multiyear Plan. It also analyses the dominant epistemologies for the elaboration of the Plan, identifying the valid knowledge considered, ignoring the knowledge collectively created by the social movements. Finally, it also identifies specific methodological issues and structure of social participation throughout the Plan's elaboration and implementation process. The article was based on the specialized literature and on the authors' practical experience in the area of planning. The results demonstrate that planning is still restricted to a small class of civil servants, notably white men; based on a positivist epistemology that neglects that all knowledge is partial and situated; and that both the method of preparing the Multiyear Plan and the possibilities of participation are still quite restricted. It can be concluded that the planning function is still not accomplished in a democratic manner, therefore being a powerful instrument for the reproduction of social inequalities.

**Keywords:** democracy; planning; epistemology; racism; sexism.

---

<sup>1</sup> Graduada em Economia. Membro da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor).

<sup>2</sup> Doutor em Política Social, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos), Universidade de Brasília (UnB)

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela UnB. Analista de planejamento e orçamento do Ministério do planejamento. Coordenação de Estudos e Desenvolvimento de Metodologias para Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia

## **Introdução**

Maria é um unicórnio, dentro ou fora do Estado. Negra, de família humilde da periferia, ascendeu socialmente por meio de estudos formais. Superou todo tipo de barreira até se formar em Economia em uma prestigiada universidade pública de São Paulo nos anos 1990, trabalhou em empresas globais na área de planejamento financeiro, morou em vários países. Decidiu entrar no serviço público já com quase 40 anos e experiência em ambientes eminentemente brancos, onde aprimorara a arte de demonstrar isenção e moderação em suas posições, minimizando estereótipos e discriminações. Mas no Brasil – assim como em toda sociedade racista – a pergunta não é se as pessoas negras serão ou não discriminadas, mas quando, como e quantas vezes o serão.

Apesar de não ter estudado questões raciais na universidade, estudou por conta própria, já que, segundo sua experiência, invariavelmente teria que se posicionar sobre questões relacionadas ao tema racial. De certa forma, ela sempre foi a representante das mulheres negras nos espaços que frequentou depois de adulta, algo que seus estudos raciais explicavam: sua individualidade era limitada pela sociedade, que a via como representante de uma humanidade específica. Pois, segundo uma visão de mundo consagrada desde o Iluminismo, apenas os homens brancos apresentam humanidade universal e completa, a partir da qual todos os outros grupos são comparados.

Em 2012, Maria sabia que seria questionada a respeito das cotas nas universidades públicas, cuja constitucionalidade estava sendo julgada no Supremo Tribunal Federal. De certa forma, os estudos e as reflexões de Maria tornaram-na uma referência no assunto em seu órgão. No início de 2016, ela foi convidada a auxiliar a Secretaria Executiva (SE) daquele órgão na regulamentação de alguns dispositivos da lei 12.990/2014, que instituiu cotas raciais no ingresso ao serviço público federal. O pedido, personalíssimo – já que a competência para tratar do assunto não era da unidade em que trabalhava – vinha depois da judicialização do caso pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Defensoria Pública da União (DPU), o que reforçava a importância do projeto. Animada com o convite, a presença de Maria na equipe de negociação foi bem recebida pelos representantes do MPF/DPU, pois o assunto é complexo e não era de conhecimento comum na burocracia do Estado.

Se o relacionamento com os órgãos externos foi bom, a realidade era outra internamente no Ministério. Alguns membros da equipe pareciam incomodados em ter que resolver “aquele problema”. Para piorar, o ano de 2016 foi de extrema turbulência, com a crise política decorrente do impeachment da presidenta. Em meados de maio, a presidenta foi afastada do Poder Executivo e uma nova equipe assumiu os postos de confiança. Sem acesso a todos os relatórios sobre o assunto, a nova direção da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) solicitou que a Casa Civil organizasse uma reunião sobre o tema.

Maria foi convidada pelos técnicos da Casa Civil, mas tomou o cuidado de solicitar que a Secretaria Executiva (SE) do seu órgão fosse informada, para evitar qualquer tipo de desentendimento. No entanto, minutos antes da reunião, soube que não poderia participar, sob a justificativa de que a SE não queria que ela continuasse no projeto, pois seria “apaixonada demais” pelo assunto. Para a reunião, foi indicado o novo chefe de Maria, um engenheiro eletricitista totalmente alheio ao tema, e que posteriormente confessou que achava que a SEPPIR fosse uma Organização Não Governamental (ONG).

O afastamento do projeto não aconteceu sem o protesto de Maria e de outros colegas de sua unidade. De certa forma, a informação da SE levantou um véu de suspeição sobre a capacidade de Maria tratar o assunto de forma isenta e equilibrada. Era como se ela não pudesse atender ao interesse público por ser, em tese, pessoalmente envolvida. O termo “paixão” também soava ofensivo, já que associar mulheres à emoção, como se tivessem um déficit de racionalidade, também foi particularmente machista. Apesar dos protestos, ela, enquanto esteve naquele órgão, foi afastada de outras agendas que envolviam a temática racial. Maria foi considerada suspeita para tocar essa agenda, o homem branco que a substituiu, não.

O caso de Maria ilustra o racismo (e o machismo) nas instituições brasileiras. A ocupação dos espaços de poder, majoritariamente por brancos das classes mais abastadas, reflete-se em barreiras simbólicas à reversão de hierarquias raciais e de gênero, impede a promoção da igualdade, fortalece uma retórica conservadora, na qual apenas um pequeno grupo social pode falar em nome do interesse público de forma ampla, imparcial, irrestrita. As marcas desse racismo institucional que perpetua injustiças decorrentes da hierarquização de grupos segundo critérios de raça e também de gênero, encontram-se

nos requisitos de acesso aos postos de trabalho, na linguagem utilizada, na estética, nos instrumentos de gestão, nas categorias e procedimentos oficiais.

### **Epistemologias e neutralidades**

O positivismo, dentre outros aspectos, repousa em rígidas premissas para a produção do conhecimento considerado “válido”: um processo racional no qual existe um sujeito que conhece e um “objeto” a ser conhecido, obedecendo a um rígido distanciamento, para que não ocorra a “contaminação” do sujeito pelo objeto. Esse processo deve ser marcado pela razão e pela ausência da emoção, e ética e valores também devem ser afastados, evitando assim resultados indesejáveis (COLLINS, 2000a, p. 255).

Entretanto, a perspectiva positivista parece limitada frente a posições mais contemporâneas, como as que apontam, por exemplo, que toda produção de conhecimento é situada (HARAWAY, 2009), isto é, parte de um ponto no espaço social, um contexto no qual indivíduos são parte de grupos com suas próprias gramáticas, experiências e linguagens. Nessa perspectiva, não há, portanto, possibilidade de conhecimento produzido a partir de uma posição de neutralidade. “Nenhum acadêmico ou acadêmica está isento de ideias baseadas em culturas específicas, tampouco em sua localização no interior de opressões intersectadas de raça, gênero, classe, sexualidade e nação (COLLINS, 2000b, p. 251–271).

Observa-se que não assumir o caráter situado da produção de conhecimento e da própria argumentação é também optar por uma abordagem “epistemológica” favorável à preservação do status quo na produção de conhecimento (HARDING, 1993). No caso do Estado brasileiro, o positivismo é premissa fundacional, tendo influenciado também o campo do planejamento e das políticas públicas, por meio das quais os propósitos do Estado são materializados. Essas premissas enquadram todo e qualquer processo da administração pública, desde a seleção de sua força de trabalho até os instrumentos de avaliação das políticas implementadas.

Nessa perspectiva, o Estado é conservador na medida em que consagra uma forma de produção de conhecimento específica em detrimento de outras, limitando o debate, a argumentação, a troca de ideias entre grupos com linguagens, experiências e pressupostos diversos. No caso concreto experimentado por Maria – nome fictício de uma servidora real –, a exclusão de uma servidora negra da discussão sobre os mecanismos de



enfrentamento à desigualdade racial no setor público, sob a justificativa de que sua posição não seria suficientemente isenta, técnica, desapaixonada, é a consagração do conservadorismo racista do Estado brasileiro, com pinceladas de um ideal de burocracia weberiana mal aplicado. Afinal, em que medida homens brancos estariam em melhores condições de opinar sobre procedimentos para aferição de critérios para a ocupação de cotas raciais?

O combate às acentuadíssimas iniquidades sociais brasileiras requer enfrentar esse sistema de comportamentos, esquemas de percepção, cognição e dissimulação levado a cabo pela branquitude (MELO, 2020) e pela machitude (VENTURA, 2020b) no Serviço Público Federal. Seu enfrentamento demanda avançarmos em outra base epistemológica nas práticas estatais do nosso país. É preciso reconhecer novos atores, novas linguagens e formas de produzir conhecimento. É preciso abrir espaço para outras definições de objetividade e universalidade – definições que incluam “a paixão, a crítica, a contestação, a solidariedade e a responsabilidade” (LÖWY, 2015).

Partindo desse cenário, em termos metodológicos este ensaio tem como objetivo identificar como o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal brasileiro pode ser um locus próprio para endereçar preocupações afetas ao Brasil contemporâneo, convertidas em planos, políticas públicas e orçamentos concretos, assentados sobre historicidades, experiências, linguagens e hierarquias valorativas que reflitam a diversidade da população brasileira. Mais especificamente, serão trazidos elementos empíricos e teóricos que deveriam constar em uma proposta de planejamento voltada à democratização do Estado brasileiro, à inclusão social e à redução de desigualdades no país. Para isso, esse ensaio se utiliza da literatura sobre as temáticas da epistemologia e da produção de saberes e sobre planejamento governamental com ênfase nos Planos Plurianuais (PPAs). Além disso, foram analisados também dados quantitativos sobre a força de trabalho do Estado brasileiro e suas consequências para o planejamento. Por fim, mas não menos importante, foram consideradas também as experiências da autora e dos autores no planejamento e orçamento governamental, que há mais de uma década debatem essa temática na condição de servidores do Executivo federal.

Com base nos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE), Ventura (2017, 2018) analisou o perfil de ocupação dos cargos da Administração Pública Federal, deixando clara a prevalência de homens brancos em

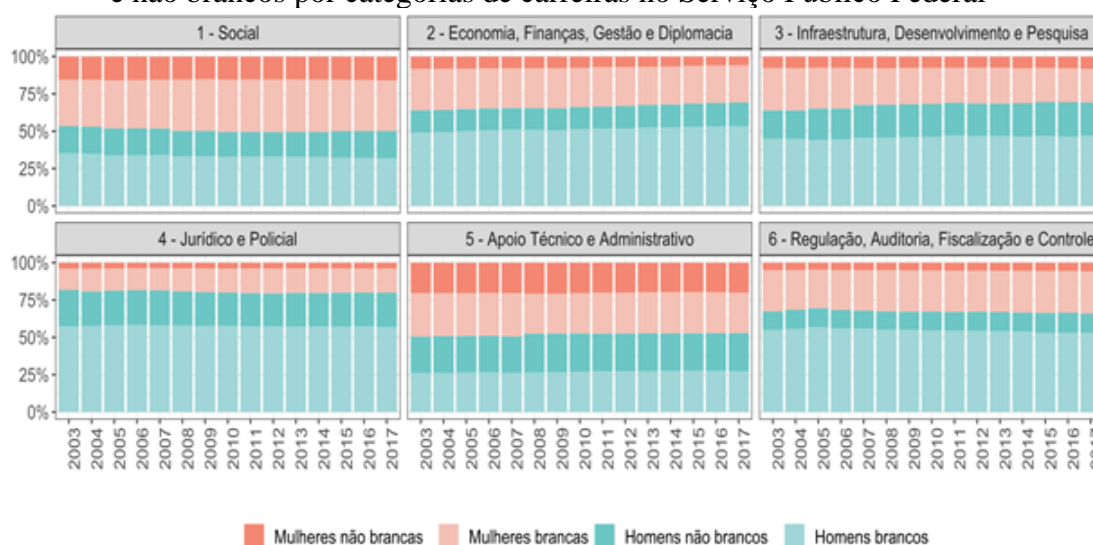
espaços de poder no Executivo Federal. Primeiramente, ficou demonstrada a desigualdade na ocupação dos postos em carreiras do serviço público agrupadas em seis categorias: 1 - Social; 2 - Economia, Finanças e Gestão; 3 - Infraestrutura, Desenvolvimento e Pesquisa; 4 - Jurídico e Policial; 5 - Apoio Técnico e Administrativo, e; 6 - Regulação, Auditoria, Fiscalização e Controle.

A mão esquerda do Estado inclui professores, médicos, funcionários da previdência, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes penitenciários, fiscais sanitários e agropecuários, auditores do trabalho, funcionários de agências reguladoras e pessoal de apoio administrativo. Já a mão direita do Estado inclui carreiras de finanças, de orçamento, de gestão, de infraestrutura, de tecnologistas, de cobrança de tributos, de controle de contas, de procuradoria pública e de policiamento. (VENTURA, 2018, p. 112).

Os dados mostram que as carreiras da *mão direita do Estado*, e, mais especificamente, as das áreas econômica, de planejamento, de regulação, de auditoria, e de fiscalização e controle são as que possuem maiores remunerações, menos integrantes, e que mais acessam cargos ou funções de confiança (DAS – Direção e Assessoramento Superior). Conforme se pode ver nas Figuras 1 e 2, a seguir, essas carreiras são ocupadas maciça e desproporcionalmente por homens brancos (MELO, 2020, p. 40–2).

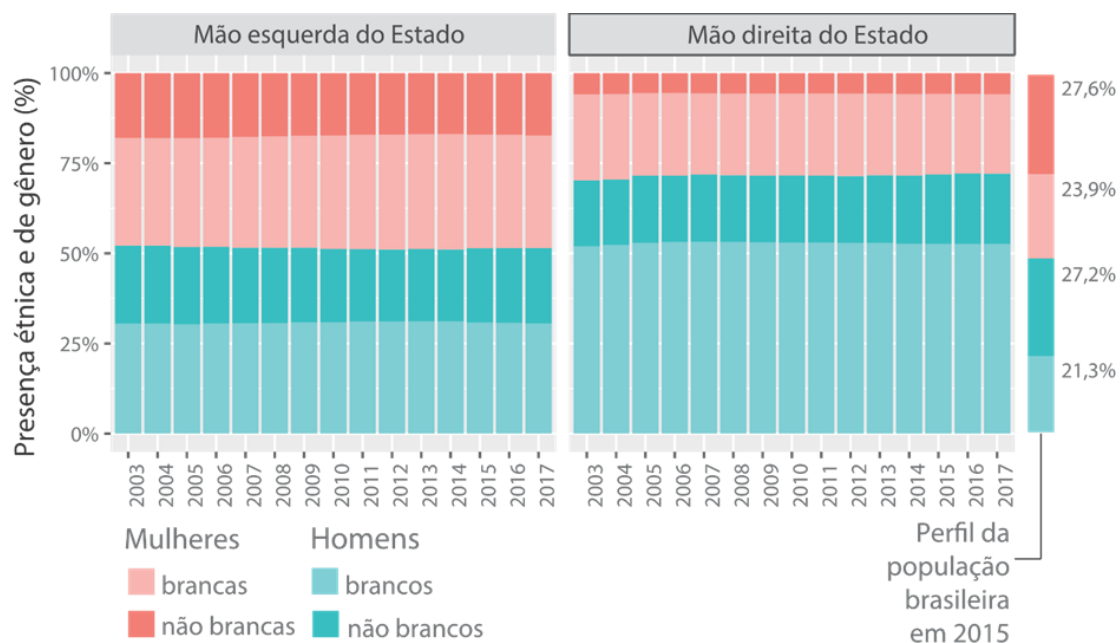
Quando é analisada a ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, conforme a Figura 3, vê-se que não mais de um quarto desses espaços de poder são preenchidos por representantes da maioria da população brasileira que se identificam como não-branca.

**Figura 1:** Percentual de ocupação de homens brancos e não brancos e mulheres brancas e não brancos por categorias de carreiras no Serviço Público Federal



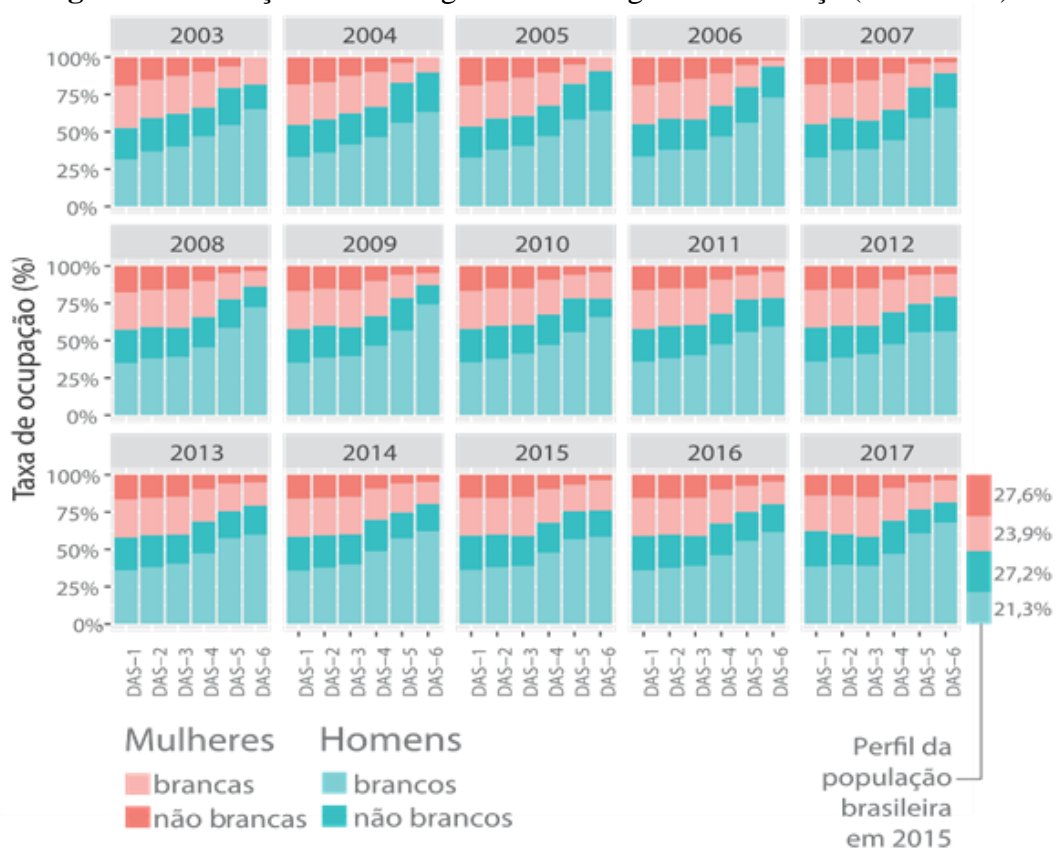
Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017)

**Figura 2:** Presença étnica e de gênero nos agrupamentos das carreiras (2003 - 2017)



Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017)

**Figura 3:** Presença étnica e de gênero nos cargos de confiança (2003-2017)



Fonte: (VENTURA, 2018) a partir de dados do SIAPE e da PNAD 2015.

A figura 3 mostra que, nos cargos de DAS-6 – os mais altos dentro da Administração Pública, excetuando-se os de natureza política – os homens brancos ocupam mais de 70%, enquanto o percentual de mulheres negras não chega a 5%. Os dados não deixam dúvida quanto à dominância branca e masculina na ocupação da alta burocracia do Estado brasileiro.

### **Planejamento como espaço próprio à democratização do Estado**

Planejamento é uma palavra, um símbolo que pode ser associado a muitas coisas. Possui muitas representações, provoca afetos, abre espaço para falas em nome do interesse público. Qualquer definição de planejamento enfatizará algumas de suas possibilidades e deixará escapar outras, habilitará alguns agentes a falar e silenciará outros, atrairá uma carga simbólica e repelirá outra, mobilizará certas paixões e afetos. Ventura chama atenção para o fato de que o termo planejamento é usualmente mobilizado a partir de sinédoques, isto é, “um tipo de metonímia onde há atribuição do todo pela parte, ou da parte pelo todo”.

Em cada uma dessas sinédoques houve a produção de um resíduo, entendido como aquele elemento inconveniente que subverte a sinédoque, e que, por ser constitutivo, não pode simplesmente ser removido sem que com isso se dissolva a própria sinédoque, entendido como aquele elemento inconveniente que subverte a sinédoque, e que, por ser constitutivo, não pode simplesmente ser removido sem que com isso se dissolva a própria sinédoque (VENTURA, 2020a).

Os grupos sociais disputam essa definição, lutam pela palavra oficial para atribuir ao termo, um conteúdo específico, e, com isso, desprezar visões destoantes. Luta-se pelo que seria a visão oficial de “planejamento”, necessariamente parcial. Decorre dessa natureza indeterminada que não há, mesmo entre especialistas, consenso sobre qual seria o conjunto de representações, de práticas, de instrumentos, de momentos, de ideias, de atores relevantes, de regras (dentre outras dimensões) que deveria ser associada ao “planejamento”.

Argumentamos que o “planejamento” pode ser instrumento de transformação social. E, principalmente em um país com déficits sociais tão acentuados como o Brasil, deve ser objeto de disputa pelos grupos que almejam reverter injustiças sociais. Não deve ser monopolizado por um grupo privilegiado como é o caso dos especialistas em planejamento, orçamento, finanças, controle e fiscalização. Não que esse grupo não tenha sua importância, e que não seja capaz de contribuir para a democratização do Estado.

Mas, além de pouco representativo da diversidade étnica, cultural e socioeconômica brasileira, sua luta por recompensas (prestígio, cargos, palanques, palestras) tende a minar o caráter transformador do planejamento governamental. É preciso abrir esse espaço a vozes mais representativas da sociedade brasileira, revertendo a ordem epistemológica que historicamente exclui grupos vitimizados pelo Estado de tomar parte no debate sobre as práticas estatais e de falar em nome do interesse público.

Antes de fixarmos uma concepção de planejamento, importa perguntarmo-nos: como potencializar o uso do “planejamento” para promover transformações desejadas no Estado e na sociedade brasileira? E, nesse sentido, pode-se admitir os anseios consagrados no art. 3º da Constituição Federal. O ponto não é definir o planejamento – nenhuma definição abrange o espaço de sentidos possíveis – mas colocá-lo a serviço dessas transformações, sabendo de sua característica essencialmente fluida e dinâmica. Fazer do planejamento um espaço permanentemente aberto a grupos sociais diversos, capazes de incidir na prática estatal em prol de uma sociedade livre, justa, solidária, desenvolvida, sem pobreza, sem desigualdades sociais e regionais, e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os planos e orçamentos governamentais serão tão mais legítimos quanto mais amplo e forte politicamente for o conjunto de atores que os legitimam. Quanto maior a densidade democrática das práticas de planejamento e orçamento, maior será seu peso político e mais fortalecida será a democracia brasileira. Nesse sentido, deixar o planejamento como uma função a cargo de especialistas da área meio do governo, ou tecnocratas de fora do governo, majoritariamente homens brancos oriundos das classes economicamente mais abastadas, não é uma boa estratégia para maximizar seu poder transformador e sua verve democrática. O que se busca, em via diversa, é criar condições para que as propostas gestadas em um espaço inclusivo, de crítica e conflito, no qual se fazem representar grupos sociais distintos, possam induzir melhores políticas públicas, melhores alocações orçamentárias, mudanças normativas e procedimentais.

Note-se que práticas de planejamento e orçamento público federal podem ser abordadas indiferenciadamente. Se o orçamento expressa em números um plano pré-concebido ou se o planejamento consiste mesmo em programar a despesa pública ao longo do tempo, assim como outras interpretações possíveis nas relações entre essas funções, são controvérsias inerentes a esse subcampo estatal (MELO, 2021). Mais recentemente, o

governo federal adotou a premissa do “orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do Governo” (BRASIL, 2011, p. 70). O imbricamento dessas funções remonta à criação do DASP, nos anos 1930, quando coube ao governo implementar a racionalização da Administração Pública, com a aplicação do Scientific management ao serviço público federal, buscando conformar uma burocracia de ares weberianos. Consolidou-se ali a ideia de uma burocracia profissional voltada à racionalização dos procedimentos governamentais, um núcleo burocrático destacado no Executivo, capaz de lançar diagnósticos, estabelecer normas e padrões, reunir e processar informações, elaborar planos e orçamentos para o conjunto da Administração.

A relação entre as funções de planejamento e de orçamento que se estabeleceu no DASP e migrou para o Ministério do Planejamento foi alterada ao longo das últimas décadas, mas não esvaneceu. Perdura, assim como a relação entre órgãos centrais e órgãos setoriais, e comporta uma segregação de funções que carrega consigo um acento hierárquico – órgãos centrais supostamente são mais estratégicos, possuem uma visão mais abrangente do conjunto das ações públicas, cuidam de atividades mais complexas e são mais valorizados, enquanto os setoriais são mais executivos, ocupam-se apenas de suas próprias políticas e cumprem as orientações que se aplicam a toda Administração, sendo seus servidores, usualmente, menos remunerados (MELO, 2021).

Um reposicionamento da função planejamento e orçamento em prol da democratização do Estado requer, ao nosso ver, desfazer essas hierarquias valorativas e deslocar o protagonismo no sentido de tornar sujeitos dessas funções outros grupos sociais, para além dos analistas, especialistas, auditores e outros servidores das carreiras da área meio do Executivo. Convém ressignificar o espaço do planejamento governamental como um espaço político no qual os procedimentos, as formas, as categorias e os conteúdos dos planos e orçamentos públicos - submetidos ao Legislativo e fiscalizado pelos órgãos de controle - seja aberto a novos saberes, novas linguagens e vivências. Um espaço também de crítica, de conflito e mediação, voltado a revelar novas perspectivas acerca dos desafios nacionais e a endereçar vozes injusta e historicamente excluídas dos espaços de poder no Brasil. Nesse sentido, aplica-se ao planejamento governamental aquilo que Nilma Lino Gomes destacou também na seara da educação.

Os espaços políticos dos movimentos sociais são, portanto, produtores de uma epistemologia tão legítima quanto a que é considerada hegemônica pela educação e pela teoria social (GOMES, 2011).

Nessa via, entendemos que os movimentos sociais imbuídos do combate às desigualdades e injustiças sociais podem se potencializar ao disputarem na arena estatal a ocupação dos espaços de planejamento, da linguagem, das categorias e das regras fiscais, orçamentárias e financeiras.

Na questão da segurança pública, temos exemplos práticos a partir de saberes alternativos elaborados pelos sujeitos coletivos dos territórios e que deveriam ser considerados nos processos de planejamento governamental. Nessa temática, que intersecciona a questão econômica, racial, territorial, de gênero e das juventudes, o Estado tem se comportado como ator-chave da necropolítica, determinando quais sujeitos podem e devem morrer, tanto a partir de sua ação direta quanto pela sua omissão. Em sua dissertação de mestrado, Marielle Franco (2014) critica as formas de intervenção estatal estabelecidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, baseadas na ocupação militarizada e na absoluta negação dos direitos de suas populações. Nesse cenário, a autora/ativista demonstra como a resistência popular organizada nos territórios tem sido essencial para garantir sua sobrevivência. Dentre os diversos casos mencionados na dissertação, merece destaque a Cartilha Popular do Santa Marta sobre abordagem policial, organizado pelo coletivo Visão da Favela Brasil em parceria com organizações de Direitos Humanos, que trata de um tema bastante sensível, a abordagem truculenta de agentes do Estado nas comunidades, e que foi fundamental para "Instrumentalizar os moradores, fortalecer a consciência de que a favela deve ser respeitada pelo poder público e pelos agentes de segurança e ampliar o acesso à cidadania" (*id.*, p. 113).

### **Plano Plurianual (PPA) – potências e limites**

O PPA é o principal instrumento de planejamento da administração pública, positivado no Art. 165 da CF. Deve ser instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo e estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Em que pese sua importância principalmente para as temáticas da área social, permitindo que as demandas dos grupos marginalizados fossem consideradas nos ministérios finalísticos – e apesar da previsão constitucional datando de mais de três décadas – em termos práticos, o PPA não alcançou a devida importância como instrumento que pudesse dar concretude às principais diretrizes estabelecidas em cada governo.

A principal dificuldade das temáticas relacionadas aos grupos marginalizados tem sido a responsabilização das pastas incumbidas das chamadas políticas universais, como saúde, educação e assistência social, que se escudavam exatamente na universalidade como princípio que supostamente contemplaria igualitariamente todos esses grupos. Assim, mesmo burocratas progressistas assumiam esse princípio como suficiente, negligenciando a histórica marginalização de pessoas negras, indígenas, mulheres e LGBTs, dentre outros. Essa perspectiva determinou formas específicas de abordar as mal chamadas “pautas identitárias”, principalmente as questões racial e de gênero. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a despeito das inovações metodológicas que identificavam com maior efetividade as demandas dos grupos marginalizados - como no caso das agendas transversais - em termos práticos essas questões foram reduzidas meramente a um “recorte”, um adendo por “identidade específica”, ou ainda uma diretriz a ser considerada no conjunto de outras dezenas delas.

No momento da elaboração dos Planos, acirravam-se as disputas entre os órgãos de políticas finalísticas de grupos marginalizados, principalmente de políticas de igualdade racial, para mulheres e LGBTs, e os órgãos de políticas universais, que insistiam que essa universalidade promoveria o atendimento igualitário de todas as demandas de todos os grupos da sociedade. Nesse momento, ainda que houvesse interesse do órgão central para determinar o atendimento dessas demandas pelos órgãos de políticas universais, faltava-lhe força normativa. Como resultado, em geral, era inserido ao final de cada ação dos planos governamentais um complemento do tipo “considerando as especificidades das mulheres negras, ribeirinhas, do campo, da floresta, etc.”. Não se pode afirmar que a mera explicitação dessas demandas em outros formatos significasse sua efetiva implementação, mas a forma como foram incorporadas “canibalizava” a ação pública, aumentando a disputa dos diversos grupos marginalizados pelos escassos recursos materiais necessários para a implementação dessas políticas.

No caso do PPA 2016-2019, não foi possível nem mesmo incorporar efetivamente as demandas desses grupos nas políticas universais – a premissa do órgão central de planejamento era pela redução de metas, que deveriam ser apenas aquelas consideradas “estruturantes”. Entretanto, como não havia, nesse ponto, consenso entre órgão central e órgãos responsáveis pelas demandas dos grupos marginalizados, muitas das metas que não haviam sido atingidas no plano anterior foram inseridas como meras iniciativas, nas



quais inexistia potencial de constrangimento institucional para sua realização pelos órgãos setoriais. Nesse sentido, a efetiva implementação dessas demandas ficava condicionada às articulações políticas baseadas na atuação pessoal de burocratas engajadas/os e das pressões externas da sociedade civil em articulação com o Ministério Público.

A democratização do planejamento governamental requer formas alternativas de participação da sociedade civil organizada, para que suas demandas possam ser incorporadas aos planos governamentais e executadas posteriormente. De modo geral, ainda que em atributos com menor força institucional, como no mencionado caso do rebaixamento das metas para iniciativas, as demandas dos grupos marginalizados estavam presentes nos PPAs, processo que ocorria a partir de consultas públicas e da participação da sociedade civil via conselhos nacionais e sistema de conferências. Entretanto, na elaboração do PPA, representantes da sociedade civil compareceram, quando muito, para validar as referências que os instrumentos de planejamento e orçamento lhes faziam – sempre na condição de objetos da intervenção estatal, nunca como sujeitos dos instrumentos de planejamento ou do conteúdo planejado.

O controle democrático da implementação do Plano ficava restrito a um relatório formal elaborado pelos órgãos setoriais em conjunto com o órgão central ao final de cada ano fiscal. Nesse sentido, era mais próximo de uma avaliação *ex post* das políticas que de um monitoramento que deveria ser efetivado de maneira tempestiva ao longo da implementação das políticas. Assim, a despeito do formato da participação social, um ecossistema participativo, essa participação prescindia de substancialidade, não sendo considerada método de governo, “que compreende de fato a soberania popular e trabalha ativamente no compartilhamento de poder com a sociedade”, materializada na efetiva participação da sociedade civil em todo o ciclo das políticas públicas, da elaboração à avaliação (AVELINO; GOMOR DOS SANTOS; BEZERRA, 2021, p. 42).

### **Considerações finais**

Partimos da denúncia do racismo e do machismo estruturais, institucionalizados no Brasil, para avançarmos em uma avaliação das práticas de planejamento e orçamento governamental. A partir de uma leitura não positivista do planejamento estatal, vislumbramos que é possível propor uma nova epistemologia, capaz de associar a esse

importante *espaço* um conteúdo político mais adequado à democratização do Estado e à reversão de desigualdades sociais no país, inclusive as decorrentes de hierarquias raciais e de gênero. Ao planejamento pode estar associado um espaço de críticas e aportes *situados*, voltado à melhor condução das práticas governamentais e à abertura do Estado a vozes historicamente vetadas de acessar a palavra oficial, vozes excluídas, marginalizadas, inferiorizadas pelo discurso tecnocrático, masculino, branco, conservador, positivista.

A materialização do planejamento em um instrumento como o PPA, apesar dos avanços metodológicos, ainda reflete o domínio de um restrito conjunto de atores e uma epistemologia conservadora. No caso da participação social, a despeito do aumento das porosidades do Estado às demandas dos grupos marginalizados, essa abertura não abrange todos os momentos do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental que esses momentos estejam sob escrutínio de uma ampla arena de debates e deliberações com a presença, em condições de paridade, dos grupos sociais diversos interessados em moldar as práticas estatais. Experiências como as do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instaurada no governo Lula e inspiradas nos ideais da pluralidade e da participação, podem ser mais indicadas para o planejamento governamental do que aquelas desenvolvidas pelo DASP, inspiradas em um ideal burocrático weberiano, no *Scientific Management*, ou pelo gerencialismo dos anos 90 e sua crença exacerbada em tecnologias de mercado, ideários que até hoje permeiam esse segmento do Estado brasileiro.

Planejamento e orçamento federal, assim como outros importantes espaços de poder, são hoje monopolizados por homens brancos abastados, imbuídos de uma visão tecnocrática e conservadora, incapaz de dialogar com os diversos grupos sociais representativos da população brasileira. Uma condição necessária para alterar esse quadro é a efetiva ocupação das fileiras do Estado pelos grupos cujas demandas e interesses não são historicamente bem representados nesse campo. Isso demanda um aprofundamento das políticas afirmativas, garantindo nos concursos públicos vagas reservadas para mulheres negras, trans, sem-terra, provocando uma radicalização nas cotas a partir da interseccionalidade. Mas isso não é suficiente: não se trata somente do aumento da representatividade, da ocupação de espaços de poder a partir da manutenção da subalternização. A representatividade como um fim em si mesmo pode ser mera estratégia

de acomodação do racismo e do machismo, e servir para manutenção de desigualdades históricas.

Além da quebra desse monopólio, é preciso reverter amarras positivistas, reconhecer o papel construtivo da linguagem, dos afetos, das interações. É preciso abrir o espaço estatal a novas categorias de pensamento, a novas possibilidades de articulações entre o que se vê no espaço público e o que se diz sobre aquilo que se vê. É preciso dialogar com saberes não hegemônicos e permitir que o Estado se beneficie do conflito social, convertendo-o em melhorias nas práticas estatais. No caso das mulheres negras, já ocorrem formas de produção, validação e difusão do conhecimento, não o conhecimento científico positivista, utilitário à acumulação capitalista, mas um conhecimento que é sabedoria, facilitadas pelas redes de solidariedade e pelos contatos cotidianos nos territórios. Há bases epistemológicas fundamentadas na produção de saberes cruciais à sobrevivência de suas irmãs e irmãos negros e pobres, interseccionados também por opressões de orientação sexual, identidade de gênero, geração e território.

Um exemplo relevante dessa epistemologia alternativa é representado por Marielle Franco. Nas encruzilhadas entre raça, gênero e classe social, e ainda pelo exercício da sexualidade não heteronormativa, Marielle levou esse projeto para dentro do Estado, como assessora parlamentar e posteriormente como vereadora na cidade do Rio de Janeiro. Na sua práxis política, sempre esteve ligada organicamente às comunidades mais pobres, denunciando a atuação das polícias nos territórios, questionando suas formas de vingança e o caráter classista, racista e patriarcal do Estado. Em seus estudos, identificou formas alternativas para a segurança pública, e é essencial que estudos como esse sejam continuados, principalmente nos níveis subnacionais, demonstrando a relevância da abertura do Estado para outros conhecimentos, como o elaborado coletivamente nos territórios.

É preciso, por fim, ampliar o acesso ao debate público sobre a administração dos recursos públicos, e sobre a meritocracia no Serviço Público, a qual priva negros e negras, dentre outros grupos sociais, de ocuparem espaços de poder e de participarem em condições de paridade nas decisões quanto ao ordenamento das contas públicas do país, o que possivelmente contribuiria para um melhor equilíbrio entre as dimensões fiscal e social no Estado brasileiro. Ponto chave nesse enfrentamento é reconfigurar os preceitos epistemológicos e a linguagem das práticas estatais de modo a contemplar a experiência

dos grupos sociais afetados por essas mesmas práticas. Para a democratização do planejamento, e mais especificamente do orçamento e das finanças públicas, é crucial introduzir novas categorias de receitas e despesas orçamentárias, novos procedimentos e regras fiscais, que contemplem a dimensão racial e de gênero e levem em conta seus impactos diferenciais das medidas estatais.

Movimentos sociais, na condição de produtores de saberes e representantes de setores historicamente não representados no interior do Estado brasileiro, têm legitimidade para propor categorias e práticas de planejamento governamental. A abertura do Estado à participação desses grupos, e, por outro lado, a assumpção por eles da condição de sujeitos do planejamento, da elaboração orçamentária e da ordenação das finanças nacionais, é imprescindível para estancar a produção de desigualdades promovida pelo Estado brasileiro.

## Referências

- AVELINO, D. P.; GOMOR DOS SANTOS, E.; BEZERRA, F. P. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. *In: Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 28. Brasília: Ipea, 2021.
- COLLINS, P. H. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment**. New York: Routledge. 2000a.
- COLLINS, P. H. **Pensamento Feminista Negro**. New York: Routledge. 2000b.
- FRANCO, M. UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense**. 2014.
- GOMES, N. L., O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Revista Política & Sociedade**. v. 10 n. 18, Florianópolis, 2011.
- GOMOR DOS SANTOS, E.; FARIA, R. Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019. *In: Boletim de Análise Político-Institucional* – n.28. Brasília: Ipea, 2021.
- HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 5, p. 7–41, 2009
- HARDING, S. Rethinking Standpoint Epistemology: What is “Strong Objectivity.” *In: ALCOFF, LINDA E POTTER, E. Feminist Epistemologies*. New York: Routledge, 1993.
- LÖWY, I. Universalidade da ciência e conhecimentos “situados”. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 15, p. 15–38, 2015.

MELO, E. B. B. Branquitude e racismo institucional no Planejamento e orçamento Governamental. *In*: XAVIER, E. M. (org.). **Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro**, Brasília: Assecor, 2020. p. 11–50.

MELO, E. B. B. Estado para quem? A linguagem fiscal e o financiamento da Educação Pública no Brasil. **Tese de Doutorado**. PPGSOL. Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

VENTURA, O. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.**, v. 4, n. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 107–128, 2018.

\_\_\_\_\_. Sinédoques de planejamento. **Tese de doutorado**, Brasília: UnB, 2020a.

\_\_\_\_\_. Machitude no Planejamento Governamental. *In*: XAVIER, E. M. (org.). **Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro**, Brasília: Assecor, 2020b.

## A EXIGÊNCIA NORMATIVA DE SE INSTALAR EQUIPE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio<sup>1</sup>

Ana Luíza Gomes de Araújo<sup>2</sup>

### Resumo

O presente trabalho constitui pesquisa documental, com análise qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial no qual se demonstra a obrigatoriedade da instituição de equipes de transição governamental e a prescindibilidade de lei para sua instituição. As equipes de transição se consubstanciam em processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais. Sua importância se destaca pelos deveres de prestação de contas de todo gestor público e pela necessidade de continuidade dos serviços públicos. Atento a esse panorama, o Poder Judiciário ao atribuir força normativa aos princípios determina a instituição de equipes de transição governamental ou o acesso à documentação da gestão, independentemente de lei específica. Nessa ordem de ideias destaca-se o Plano Plurianual, como peça orçamentária e de planejamento, que deve ser objeto de conhecimento e discussão pela equipe de transição, tendo em vista que sua vigência não coincide com o mandato eleitoral, adentrando-se no primeiro ano da legislatura seguinte, impactando o início do mandato.

**Palavras-chave:** transição governamental; força normativa dos princípios constitucionais; planejamento.

### Abstract

The present work is a documental research, with qualitative, bibliographical, and jurisprudential analysis, in which it is demonstrated the obligation of the institution of governmental transition teams and the necessity of the law for its institution. The transition teams are embodied in a political-administrative process that imposes on managers, because of the normative force of constitutional principles and rules. Its importance is highlighted by the accountability duties of every public manager and by the need for continuity of public services. Aware of this panorama, the Judiciary Branch, when attributing normative force to the principles, determines the institution of governmental transition teams or access to management documentation, regardless of specific law. In this order of ideas, the Pluriannual Plan stands out, as a budget and planning piece, which should be the object of knowledge and discussion by the transition team, considering that its validity does not coincide with the electoral mandate, entering the first year of the next legislature, impacting the beginning of the term.

**Keywords:** governmental transition; normative force of constitutional principles; planning.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Administrativo pela Fundação João Pinheiro e Direito Empresarial pela ESA/OAB. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Mestre em direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Coordenadora de cursos de especialização e Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

## **Introdução**

A cada mandato de Chefe do Executivo de qualquer ente federado que chega a termo, e surge uma demanda impulsionada pelo Estado Democrático de Direito que visa a garantir a transição governamental sem que ocorra a paralisação da máquina administrativa nem o comprometimento de seus programas de governo. Aspecto importante nessa seara é perquirir acerca da obrigatoriedade em se instituir equipe de transição, a qual deve se atrelar ao planejamento administrativo consubstanciado na elaboração e execução do Plano Plurianual.

As equipes de transição se consubstanciam em processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais. E mais, se desenvolve no período compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse, momento em que o candidato eleito deverá adotar providências para o início do mandato.

Nesse sentido, questiona-se se as equipes de transição governamental seriam obrigatórias, malgrado a inexistência de ato normativo específico do ente federado, por mera imposição princípio lógica e ainda se poderia o Poder Judiciário determinar sua instituição. Com o intuito de responder a esse questionamento em que a bibliografia específica é escassa, optou-se pela pesquisa documental, com análise qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial. Quanto ao marco teórico, partiu-se da teoria da força normativa dos princípios de J.J. Gomes Canotilho. O presente artigo está estruturado em seis seções que tratam dos seguintes temas: introdução, ordenamento jurídico - princípios e regras, das equipes de transição, equipes de transição no direito positivo, Plano Plurianual e considerações finais.

## **Ordenamento jurídico - princípios e regras**

O ordenamento jurídico é um sistema de normas, regras e princípios, estruturados hierarquicamente e entre si articulados (CORNU, 2007, p.642). Esse sistema harmônico é capaz de ter suas lacunas e antinomias normativas preenchidas pelos princípios e regras. Os princípios possuem função fundamentadora e interpretativa, além de serem fonte subsidiária do Direito, o que supre a ausência de regramento específico. Assim, tratar-se-á a força cogente dos princípios e regras para a aplicação do Direito e por conseguinte seu papel na instituição de equipes de transição.

### ***Conceito e força cogente***

No intuito de demonstrar a força normativa dos princípios, capaz de orientar a criação e interpretação da norma jurídica apresenta-se o conceito proposto por Reale Júnior (2003, p. 37):

princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Em abordagem semelhante, Canotilho (1994, p. 29) também atribui aos princípios força normativa. Importante ainda afirmar que esta força normativa proporciona a integração do ordenamento jurídico (REALE, 2002, p. 305), ao solucionar por meio de suas funções interpretativa e fundamentadora as antinomias e o preenchimento de lacunas.

Pertinente também é o conceito de regra, caracterizado por sua estrutura normativa dúplice, composta de hipótese de incidência e de mandamento. Dessa forma, a regra amplia o grau de previsibilidade e segurança quanto à disciplina jurídica (JUSTEN FILHO, 2012, p. 104-105). No intuito de não delongar sobre a diferenciação entre princípios e regras, Robert Alexy citado por Justen Filho (2012, p. 105) afirma:

os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandamentos de otimização, que se caracterizam porque podem cumprir-se em diferente grau e que a medida devida de seu cumprimento não apenas depende das possibilidades reais senão também das jurídicas... Em troca, as regras são normas que apenas podem ser cumpridas ou não [...]

No entanto, apesar de haver diferença entre os conceitos, o ponto fulcral é sua utilidade na aplicação do direito, não havendo distinção no plano conceitual como ensina Günther (apud CASTRO, 2013). A doutrina é uníssona em conferir-lhes força cogente, trazendo ao lume aquilo que o doutrinador ou legislador não expressou integralmente (DINIZ, 2003, p. 456). Portanto, os princípios e regras possuem papel informador, interpretativo e, sobretudo, cogente na aplicação do Direito e na condução da Administração Pública.

### ***Os princípios norteadores da atividade administrativa brasileira***

A partir da premissa que os princípios possuem força normativa, passa-se ao elenco daqueles que tem ingerência direta na atividade administrativa brasileira.



Esses princípios constam expressamente no artigo 37, caput, da Constituição da República- CR/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além dos princípios expressos existem aqueles que são chamados de implícitos, tais como, a supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade do interesse público e a boa-administração, entre outros.

O conjunto desses princípios é chamado pela doutrina administrativista de regime jurídico administrativo, porque todos eles guardam correlação lógica entre si e servem de norte a toda atuação administrativa. Dois princípios, contudo, na lição de Mello (2006) são como a pedra de toque do Direito Administrativo, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público sobre o privado é princípio implícito, mas é o pressuposto para a vida em sociedade. A supremacia nada mais é do que a sobreposição de interesse público (entendido como o conjunto de interesses que os indivíduos têm como membros de uma sociedade) em face do interesse particular. Modernamente, na visão de Binenbojm (2006), o que se persegue é a ponderação proporcional dos interesses considerados, visando à máxima realização destes interesses, pela aplicação de valores e princípios, cotejados racionalmente, sob o comando de mandados de otimização. Preservar o interesse individual dentro do possível, muitas das vezes, significa realizar o interesse público. Não se concebe mais a dissociação entre eles. Cabe ao Estado administrador e ao Estado legislador realizarem as ponderações entre os interesses conflitantes e atentar para as proporcionalidades aceitáveis.

O princípio da indisponibilidade do interesse público preceitua que o administrador exerce função pública, em nome do povo, portanto, não podendo dispor daquilo que a ele não pertence. É um limite ao princípio da supremacia. De acordo com Mello (2006, p.71:) esse dever de indisponibilidade se deve à subordinação à lei e com isso decorre o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa e seu subprincípio da continuidade do serviço público. Quanto à continuidade do serviço público Mello afirma (2006, p. 77)

Com efeito, uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece sobre quaisquer circunstâncias.

Vistos esses dois princípios nucleares, passa-se à análise dos princípios explícitos no caput do art. 37 da CR/1988.

Inicia-se pelo princípio da legalidade que é a base do Estado de Direito, politicamente organizado e que obedece às suas próprias leis. No âmbito público só se permite ao administrador fazer o que já está previamente autorizado em lei. É o chamado critério de subordinação à lei (MEIRELLES, 2006, p. 88). Contudo, com a constitucionalização do Direito Administrativo este princípio passou a ter maior amplitude, conforme enfatiza Barroso (2012, p. 100).

(...) O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem.

Assim, observa-se a necessidade de constitucionalização do Direito Administrativo, sendo que a Administração pode prescindir da lei e utilizar-se, diretamente, da Constituição como meio de legitimar e executar a atividade administrativa – seja na forma de princípios ou regras. Os princípios constitucionais servem de amálgama entre as normas constitucionais e as leis ordinárias, superando a onipotência destas. Nesse quadrante, o dever de prestar contas, atrelado à necessária supremacia do interesse público sobre o privado, fazem com que o princípio da juridicidade sustente a exigibilidade de se instaurar equipes de transição.

Já o Princípio da Impessoalidade traduz a ideia de que o administrador não pode buscar interesses pessoais no exercício de suas funções, não pode agir valendo-se de critérios subjetivos. Em lapidar lição, cite-se Mello (2006, p. 110).

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Mais um princípio importante à equipe de transição, já que a tratativa da coisa pública deve ser feita sem interferências das disputas partidárias ou dos interesses pessoais na continuidade da ação governamental. Os gestores devem primar pela permanência das boas ações de seus antecessores, enquanto estes devem ter consciência que exercem o mandato para a coletividade e não para si.

Tem-se também o princípio da moralidade que está intrinsecamente vinculado à boa-fé e honestidade. Importa observar que se refere à moralidade administrativa, mais rigorosa que a moralidade comum, exige boa administração e a escolha da melhor opção possível dentre as corretas. Portanto, a adequação ao princípio da moralidade administrativa obriga os administradores públicos agirem com probidade e boa-fé na gestão da coisa pública. E mais, não se permite compreender que o ato de gestão se confunda com domínio. E é por mais esse motivo que a transição governamental se impõe.

Passa-se ao princípio da publicidade que se refere ao dever de ciência da administração e dos administradores no exercício de suas funções a todos os cidadãos, e, principalmente, aos diretamente interessados. Tal princípio teve seu espectro de incidência clarificado após a edição da Lei de Transparência – Lei Federal n. 12 527/2011 a qual traçou seus limites e garantiu prazos e formas para que os administrados exijam os direitos ali especificados. Mello (2006, p. 110), elucida a razão do princípio.

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

O princípio da publicidade espraia-se por toda a Administração Pública, tendo em vista que os administradores gerem coisa pública compete-lhes informar qual a destinação dada a toda riqueza do ente federado – educando, informando e orientando. Assim, tal princípio também está consignado no rol dos direitos fundamentais da CR/1988 no artigo 5º incisos XXXIII e LX. Esclareça-se que é vedada a publicidade para promoção pessoal dos gestores, conforme art. 37, §1º da CR/1988. As hipóteses de sigilo representam exceção e devem vir expressas na lei, v.g., como a ameaça à segurança nacional ou à intimidade – exemplo de dados sensíveis, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - Lei nº 13.708/2018.

Ressalta-se, também, que esses comandos constitucionais justificam e legitimam que o candidato eleito obtenha do ocupante do cargo todas as informações relativas aos atos, programas, obras, serviços e campanhas de governo. Esse preceito constitucional demonstra mais uma vez que a equipe de transição governamental está acobertada por normas constitucionais em sua atuação republicana.

Outro princípio, muito caro ao presente trabalho, é o princípio da eficiência<sup>3</sup>, seu significado e alcance abrangem a ideia de ausência de desperdícios, economia, produtividade, agilidade e presteza. Sua expressão nos serviços públicos seria a aplicação do mínimo de recursos com o melhor resultado possível, seria a eficiência quanto aos meios e resultados<sup>4</sup>. Acerca do tema, são de grande valia as lições de Gabardo (2002, p. 86):

Situando a reforma imposta pela Emenda nº 19/98 [...], não há como se aceitar a tese de que o princípio da eficiência é meramente decorativo, não possuindo força normativa. [...] Sua natureza se altera a partir da vontade da Constituição, quando foi ascendida à categoria de princípio jurídico expresso, ainda que seja difícil sua observação prática. A interpretação constitucional deve submeter-se ao “princípio da ótima concretização da norma”, que não deve se prender à mera subsunção lógica ou conceitual. Ou seja, a concretização do princípio da eficiência deve levar em conta a realidade na qual se aplica e as outras proposições normativas da Constituição.

Por elucidativo, continua Gabardo (2002, p. 92):

Como afirma Odete Medauar, a ‘a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, impondo, entre outras exigências, a de rapidez e precisão, contrapondo-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão’. Estas imposições, todavia, não são meros aconselhamentos ao agente administrativo, possuindo clara natureza jurídica. [...] Não se discorda de Celso A. Bandeira de Mello, de que a eficiência é de ‘difícil controle ao lume do direito’. Todavia, a dificuldade de controle não implica ausência de juridicidade. Seu caráter jurídico já podia ser identificado antes mesmo de sua expressão na Constituição Federal de 1988; em constando de forma explícita, reforça-se sua característica de norma jurídica [...].

Sendo o princípio da eficiência norma constitucional de atendimento obrigatório, representa na expressão utilizada por Meirelles (1997, p. 90) o “[...] dever de uma boa administração [...]”, da qual os agentes públicos não podem se afastar. Por isso, o princípio da eficiência irradia sua força normativa na necessidade de instituição de equipes de transição, conferindo-lhe legitimidade jurídica e impondo seus contornos, tendo em vista que ele promove a realização de modernizante prática administrativa na gestão da res publica – impedindo a administração sem planejamento e amadora.

Na função de amálgama na condução da administração, tem-se o princípio da boa administração que, segundo Freitas (2014), só pode ser observado por meio do respeito a

---

<sup>3</sup>O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda à Constituição n. 19/1998 ao texto constitucional. No entanto, a Lei Federal n. 8 987/1995 já o havia introduzido no ordenamento jurídico positivo.

<sup>4</sup>Justen Filho (2012, p. 182) trata do dever de otimização dos recursos públicos com a seguinte lição: “Ora, um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolso...”

todos os outros elencados acima; não lhes negando sua força normativa nem minorando sua aplicação. Ele se baseia no dever da administração de se orientar para que seu agir proporcione mais concretude à eficiência e eficácia, trazendo benefícios sociais, econômicos e ambientais. Além disso, como princípio se encontra limitado ao novo viés de discricionariedade, qual seja, aquela limitada pela ordem constitucional que rege a atividade administrativa.

O Direito Comunitário Europeu inseriu o princípio da boa-administração na Carta dos Direitos Fundamentais de Nice, art. 41, positivando-o e impelindo o dever de melhoria na administração pública a todos os Estados Membros. Freitas (2014, p. 21), elucida o conceito do princípio.

(...) trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Dessa forma, o princípio da eficiência e o princípio da boa-administração devem ser observados pelos administradores públicos, sob pena de incorrerem em prática não resguardada pelo ordenamento jurídico. E mais, a instituição de equipe de transição almeja justamente impor aos administradores públicos atuantes na gestão planejamento prévio, zelo, parcimônia e inteligência. De todo o exposto, a instituição de equipe de transição deve se conformar a todos esses princípios, submetendo, assim, os gestores públicos.

### **Das equipes de transição**

A doutrina pouco se debruçou sobre as equipes de transição, mas na administração atual sua instituição se mostra fundamental. O candidato a cargo eletivo desde sua campanha eleitoral deve se nortear pelo planejamento e análise do ente federado que almeja gerir e administrar. Este novo fazer exige estudo, preparação e planejamento e, porque governar uma comunidade é empreendimento de grande envergadura, será retardatário aquele que iniciar o governo somente na data da posse. É por isso que o candidato eleito deve começar sua preparação antes de sua posse, assim como de sua equipe com o procedimento de transição.

Nesse quadrante que a governança do ente federado supõe visão estratégica, planejamento da ação administrativa, propósito transformador, conhecimento e tomada de decisões acertadas e de repercussão na coletividade. A importância do tema se deve à necessidade

que o governante prudente tem de antecipar-se na apropriação das informações referentes à realidade que o espera, para não desperdiçar o precioso tempo do mandato.

Lado outro, aquele que deixa o cargo precisa cuidar do encerramento de sua gestão. Lembre-se que muito do que se iniciou somente se concluirá no mandato seguinte, como as prestações de contas e os relatórios obrigatórios de governo que serão elaborados e remetidos aos órgãos de controle pelo novo gestor do ente federado.

Assim, como funções básicas do administrador têm-se: planejamento, organização, direção e controle<sup>5</sup>, as quais só são úteis se pensadas em conjunto e o êxito em uma depende da forma de agir nas outras três.

Passado isso, retoma-se o que se indicou acima como transição governamental, agora de fato conceituando-a. Em regra, seria o período compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse, na qual o eleito toma algumas providências para começar a governar. Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 44):

transição não se refere a um período, mas a um processo e como tal, não coincide necessariamente com o lapso temporal que vai da eleição à posse. [E mais adiante], [...] transição não existe apenas para o prefeito eleito, pois que o prefeito em exercício e sua equipe devem tomar parte nos procedimentos da transição administrativa para garantir a continuidade dos projetos e convênios em andamento ou ainda para garantir a regularidade das contas e relatórios obrigatórios do seu governo, que serão prestados ou remetidos pelo sucessor.

Dessa feita, a transição governamental é processo político-administrativo e de mão dupla, imprescindível para aquele governante que deixará o cargo, tendo em vista tratar o encerramento de sua gestão; enquanto para aquele que assumirá se mostra importante passo para conhecer a realidade que o aguarda e desde já preparar efetivamente suas ações destinadas à satisfação do interesse público. Acerca da natureza das equipes de transição prossegue Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 48) afirmando que

a transição é fato político, não restam dúvidas, mas também é inerente à relação de administração pública e, como tal, deve ser institucionalizado para resguardar direitos, proteger bens e os negócios públicos, garantir solução de continuidade administrativa e manter a máquina pública na trilha dos seus objetivos fundamentais.

---

<sup>5</sup> A esse respeito citem-se os conceitos sintéticos encontrados em Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 37). *Planejar* é determinar os objetivos e o modo como podem ser alcançados. *Organizar* é dividir trabalho, agrupar atividades, designar pessoas para execução, distribuir e alocar recursos, coordenar e integrar esforços, tudo em função dos objetivos e planos traçados. *Dirigir* é comandar e coordenar indivíduos, grupos e ações, processo que se relaciona à interpretação dos objetivos, motivação, liderança e resolução de conflitos. *Controlar* é verificar se as atividades realizadas estão conduzindo ou não ao alcance dos objetivos estabelecidos e dos resultados esperados. (destaque nosso)

No que se refere à composição da equipe de transição, percebe-se a necessidade da formação de duas frentes de trabalho, uma formada por pessoas vinculadas ao mandatário eleito, enquanto outra ao governante em exercício. Portanto, mostra-se imprescindível a instauração de equipe de transição não só pelos interesses pessoais a serem resguardados pelo governante em exercício, mas sobretudo pelas inúmeras responsabilidades que serão assumidas pelo candidato eleito.

### **Equipes de transição no direito positivo**

As equipes de transição prescindem de norma legal para sua instituição, como dito alhures; contudo a edição de lei facilita sua exigibilidade ao delinear os direitos a serem exercidos pelos interessados. Observa-se que a edição de lei ganha relevo no caso brasileiro, uma vez que há casos, que serão posteriormente abordados, de negativa de acesso à informação do município aos candidatos eleitos.

As equipes de transição foram instituídas pela primeira no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso e início de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Naquela oportunidade após oito anos à frente da nação brasileira o grupo político da situação, editou a Lei Federal n. 10.609/2002 implementando a transição governamental para auxiliar a passagem transparente do poder ao novel grupo político que assumisse a condução do país. Tal lei visava a respeitar e harmonizar dois princípios basilares na democracia moderna, a rotatividade de pessoas na função de governante e o princípio da continuidade dos serviços públicos. Nos artigos 2º e 3º podem-se verificar as razões que impulsionam a criação da equipe de transição:

Art. 2º A equipe de transição de que trata o art. 1º tem por objetivo inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse.

§1º Os membros da equipe de transição serão indicados pelo candidato eleito e terão acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo federal.

[...]

Art.3º Os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública federal ficam obrigados a fornecer as informações solicitadas pelo Coordenador da equipe de transição, bem como a prestar-lhe o apoio técnico e administrativo necessários aos seus trabalhos (Lei 10609/02).

A equipe de transição governamental no âmbito federal tem como duração o período que compreende o segundo dia útil após a data do turno que decidir as eleições até o décimo dia após a posse do candidato eleito, é o que se depreende do §1º do art. 4º, da Lei

10.609/2002. Diversos Estados e Municípios adotam essa metodologia de transição, como Minas Gerais, Ceará, Alagoas, Bahia e Varginha/MG, entre outros.

Ressalta-se que a instalação de equipe de transição no Estado de Minas Gerais seria obrigatória nos municípios, segundo a Proposta de Emenda nº 11/2007 e sua exposição de motivos<sup>6</sup>, acrescentando um parágrafo ao art. 174 da CEMG/1989 e minudenciando sua composição, período e informações acessíveis durante os trabalhos. Entretanto, o texto aprovado ficou aquém da proposta inicial, sendo bastante sucinto e modesto como se depreende de sua leitura.

Art. 174 – (...)

§ 1º – A equipe de transição de governo indicada pelo candidato eleito para o cargo de Prefeito terá pleno acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos de governo, nos termos de lei municipal.” (MINAS GERAIS. 2008)

Enquanto o art. 257 da CEMG/1989, estabelece que compete ao Governador eleito designar Comissão de Transição e garantir sua efetividade. A normatização infraconstitucional se deu por meio da Lei Estadual n.º 19.434/2011, prescreveu ser facultativa a transição; contudo, dada a normatividade dos princípios e regras, defende-se aqui que não há opção ao gestor a não ser instituí-la.

Na mesma linha do ora defendido, tem sido o posicionamento dos Tribunais, reconhecendo normatividade aos princípios e regras, e, por conseguinte determinando a instituição de equipes de transição e o acesso aos documentos. Veja, por exemplo, emblemática decisão interlocutória em que se determinou a instituição de equipe de transição e o acesso a toda documentação necessária à realização dos trabalhos, com espeque nos princípios do art. 37, CR/88 e na Lei de Acesso à Informação, prescindindo de lei impositiva municipal ou norma de Tribunal de Contas:

**Com efeito, a formalização da transição entre governos no período entre a eleição de novo mandatário e a posse, é ato que atende a princípios republicanos, segundos os quais, não há dono do Poder, ou titular irresponsável da Administração Pública.** Pelo contrário, a previsão

---

<sup>6</sup> Trecho da exposição de motivos: A formação da comissão de transição, que com a aprovação desta proposta passa a ser obrigatória, será um colegiado instituído mediante ato normativo específico, revestido da atribuição de inteirar-se do funcionamento e da dinâmica dos órgãos e das entidades que integram a administração pública municipal. Deverá cuidar, ainda, da preparação de todos os atos reservados à iniciativa do novo Prefeito Municipal, que deverão ser editados imediatamente após a posse.

Ao se propor a inserção deste dispositivo no Texto Constitucional, tem-se o objetivo de coibir eventuais dificuldades que surgem em decorrência das diferenças circunstanciais do processo eleitoral, ficando previsto em sede constitucional a institucionalização do processo de transição governamental no âmbito municipal (MINAS GERAIS, 2007).



constitucional de transitoriedade do Poder, uma das regras mais caras ao Regime Democrático, e ao sistema Republicano, impõe ao titular do mandato vários **deveres, e entre eles o da transparência, ladeado pela publicidade dos atos, da eficiência da administração, da impessoalidade da administração, e da moralidade pública.**

**Tais Princípios e postulados, se não chegaram a fazer surgir, infelizmente, Lei Municipal ordenando a transição de governos,** o fizeram no âmbito federal, com a edição da Lei nr. 10.609/2002, quando, diga-se, inaugurou-se a salutar prática da transição oficial de governo entre Presidentes da República. **Mas não é possível afastar a aplicabilidade dos ditames da referida Lei em matéria municipal, por traduzir o que aqueles Princípios acima elencados albergam.**

(...)

Isso posto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, determinando aos Réus que editem o decreto de transição concedendo o ingresso da equipe de transição e o acesso aos documentos e (...)

(Juiz de Direito, Jose Roberto Pivanti, 2ª Vara, Comarca de Itaperuna, Processo n.º Processo: 0014467-03.2020.8.19.0026, decisão 1º/12/2020) g.n.

Na mesma linha decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão<sup>7</sup>, enquanto os Tribunais de Justiça de Minas Gerais<sup>8</sup> e São Paulo<sup>9</sup>, concederam aos impetrantes dos writs acesso aos documentos ou a instituição das equipes de transição. Diante desse quadro, demonstra-se que o Poder Judiciário, a ordem jurídica vigente, o Estado Democrático de Direito e o princípio republicano, confluem para a obrigatoriedade de se instituir equipes de transição governamental.

## **Plano plurianual**

A CR/1988 em seu art. 165 impôs a todo ente federado a elaboração de três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e que devem se compatibilizar com o planejamento global – econômico e social (art. 165, § 4º da CR/1988).

Restringir-se-á a análise ao PPA, tendo em vista se tratar de instrumento de planejamento que possui grande impacto na sucessão dos gestores. Aspecto importante e pouco lembrado é que o PPA começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro

---

<sup>7</sup>MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária n.º - 009681/2018 - Araiões/MA. Numeração Única 0001441-91.2016.8.10.0069. Des. Rel. José Jorge Figueiredo dos Anjos. Julg. 27/07/2019. Unânime. Grifei. 6ª Câm. Cível.

<sup>8</sup>MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária CV n.º 1.0710.16.002087-5/001 –Comarca de Vazante–Autor: Jacques Soares Guimarães. Réu: Prefeito de Vazante/MG. Des. Rel. Marcelo Rodrigues, julg. 17/11/2017, TJMG. Unânime. Grifei 2ª Câmara Cível.

<sup>9</sup>SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária n.º 10075219120168260624 SP 1007521-91.2016.8.26.0624, Relator: Carlos Eduardo Pachi, Data de Julgamento: 04/07/2017, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/07/2017.

do gestor, continuando até o fim do primeiro exercício de seu sucessor. Assim, a equipe de transição é vital para a continuidade das políticas públicas, sobretudo porque a reserva do possível<sup>10</sup> condiciona a implementação dos direitos sociais e a ação governamental em suas disponibilidades financeiras.

O PPA fixa diretrizes, objetivos e metas para a administração do município, além de seu impacto aos programas de duração continuada. Sob esse aspecto tem sua relevância na transição governamental, porque a doutrina mais recente não se contenta em programas de governo, mas sim de estado. O que isso quer dizer é que mais que um programa/ação vinculado àquele gestor, tem-se que pensar no compromisso geracional, vinculando sucessivos gestores ao planejamento da melhor ação administrativa, a sua compatibilização com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, §4º da CR/1988), ordenação do território e desenvolvimento econômico e social e suas bases (art. 21, IX e art. 174, §1º da CR/1988), educação (art. 214 da CR/1988), turismo (art. 165, §4º da CR/1988) e meio ambiente (art. 165, §4º da CR/1988).

Portanto, ao se considerar os impactos nas gestões futuras, principalmente quando se tratar de despesas de caráter continuado em que sua execução ultrapassará um exercício financeiro (art. 167, §1º da CR/1988), devem as equipes de transição dispensarem especial atenção ao PPA, sem se descuidar que o primeiro ano de seu sucessor sofrerá os impactos das escolhas do exercente do mandato.

### **Considerações finais**

Após todo o exposto, confirma-se a hipótese de que a instituição de equipes de transição prescinde de norma legal expressa e impositiva, já que sua obrigatoriedade decorre da força normativa dos princípios e regras constitucionais. Veja-se que as equipes de transição constituem processo político-administrativo, imprescindível tanto ao gestor quanto ao candidato eleito.

A equipe de transição foi objeto de lei pela primeira vez em 2002, durante a transição do governo federal. Exemplo seguido por vários estados, inclusive Minas Gerais por meio de emenda à constituição estadual. Depreende-se do modelo constitucional e das decisões

---

<sup>10</sup>A reserva do possível é tradução da expressão *Vorberhalt des Möglichen* cunhada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha (BVerfGE 33, p. 303/33) e significa em última análise que a implementação dos direitos fundamentais depende do efetivo ingresso de recursos, não sendo suficiente mera previsão orçamentária. (TORRES, 1995, p. 16 e 52)

judiciais apresentadas que o Poder Judiciário agasalha a tese aqui proposta, conferindo normatividade aos princípios ao determinar a instituição das equipes de transição.

Derradeiramente, ao se pensar nas equipes de transição como realidade, o Plano Plurianual ganha destaque com sua força planejadora e conformadora das políticas públicas de longa duração, sobretudo pela não coincidência de seu quadriênio com o mandato do governante do ente federado. Por essa razão, faz-se necessária visão prospectiva e concertada entre os envolvidos na sucessão governamental para que não sejam prejudicados os administradores nem os futuros gestores.

## Referências

BARROSO, L. B. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. A. (Coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

BINENBOJM, G. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **RBDP**, ano 4, n.14, p.9-53, jul/set.2006.

BRASIL. **Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a instituição facultativa de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão e outras disposições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10609.htm) . Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2002**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1991 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo, do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em: 19jun. 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Ed, 1994.

CASTRO, C. B. **Teoria geral dos princípios**. Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2013.

Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12251). Acesso em: 04jun. 2021.

CORNU, G. **Vocabulaire Juridique**. Paris: Quadrige/PUF, 8e éd. 2007, p. 642.

DINIZ, M. H. **A ciência jurídica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GABARDO, E. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

FREITAS, J. **Direito Fundamental à boa-administração pública**. 3ª ed., ref. aum. São Paulo: Malheiros, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, C. B. M. **Curso de direito administrativo**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, A.; LEITE, G.; CASTELO BRANCO, M. **Transição de governos nos municípios: apontamentos teóricos, roteiro de trabalho e orientações práticas para prefeitos e comissões de transição**. Belo Horizonte: Biográfica, 2008.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

TORRES, R. L. **O orçamento na constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL PARA RETOMADA SOCIOECONÔMICA PÓS COVID-19

João Batista Rezende<sup>1</sup>

Isabella Presotti Tibúrcio<sup>2</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é verificar se os instrumentos de planejamento estratégico utilizados pelos municípios de pequeno e médio porte são suficientes para contribuir na melhor gestão local e na retomada econômica, especialmente em momentos de crise. Para o desenvolvimento do trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica de natureza exploratória. Analisou-se, à luz da teoria sobre Capacidades Estatais, Transferências Intergovernamentais e Planejamento Estratégico Municipal (PEM), os desafios e as oportunidades dos pequenos e médios municípios para a retomada econômica pós pandemia do COVID-19, considerando o cenário de capacidades estatais limitadas, as fontes de recursos próprios reduzidas, o alto grau de dependência das transferências intergovernamentais, as ferramentas de planejamento disponíveis, e as alternativas para estruturação do PEM. Concluiu-se que apenas os instrumentos legais de planejamento são insuficientes para superar crises; portanto os gestores municipais devem investir na elaboração de uma agenda estratégica que priorize a economia local para a retomada econômica após momentos de adversidades.

**Palavras-chave:** planejamento estratégico; capacidades estatais; transferências intergovernamentais; pequenos municípios; COVID-19.

## Abstract

The aim of this article is to verify whether the strategic planning instruments used by small and medium-sized municipalities are sufficient to contribute to better local management and economic recovery, especially in times of crisis. For the development of the work, bibliographical research of exploratory nature was used. It was analysed, in light of the theory of State Capabilities, Intergovernmental Transfers and Municipal Strategic Planning, the challenges and opportunities of small and medium-sized municipalities for the economic recovery after the COVID-19 pandemic, considering the scenario of limited state capacities, the reduced revenue sources, the high dependence on intergovernmental transfers, the available planning tools, and the alternatives for structuring the strategic planning. It was concluded that only the legal planning instruments are insufficient to overcome crisis; therefore, municipal managers must invest in the development of a strategic agenda that prioritizes the local economy for economic recovery after moments of adversity.

**Keywords:** strategic planning; state capacities; intergovernmental transfers; small municipalities; COVID-19.

---

<sup>1</sup> Economista, MSc Economia Rural e DSc em Administração Pública; Prof. Aposentado da EG-FJP; Consultor na área de gestão pública.

<sup>2</sup> Especialista em Política Pública e Gestão Governamental, Estado de Minas Gerais.

## **Introdução**

O hiato existente entre as responsabilidades previstas no art. 30 da Constituição de 1988, e as capacidades municipais para executá-las, é objeto de análise por diversos autores da redemocratização. A divisão de competências determinada pela Carta vincula às prefeituras diversos assuntos essenciais da vida nas cidades –competência para regulamentar nos assuntos locais; suplementar à legislação federal; instituir e aplicar tributos; organizar distritos; prestar serviços públicos de interesse local; relacionar-se com a União; organizar seu território; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988). Porém, quando diz respeito aos tributos, a Constituição concentrou na União as maiores fontes de arrecadação de receitas, ampliando a dependência das transferências intergovernamentais e criando inúmeros desafios na execução das políticas públicas de obrigação municipal (PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003, p. 15).

Pesquisas nas prefeituras, conforme expresso por Rezende (2011), sugerem um ambiente econômico, social e institucional frágil. Para o autor, os municípios de pequeno e médio porte têm se tornado cada vez menos independentes, “[...] resultante de uma gestão pública marcada por fortes deficiências administrativas e técnicas, com baixa capacidade de planejamento e utilização de métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e recursos. “O autor ainda enfatiza que estes municípios reproduzem -ainda na atualidade, e apesar das reformas administrativas - as características da gestão patrimonialista: personalismo, clientelismo e troca de favores (REZENDE, 2011, p.26).

Somam-se ao contexto apresentado a crise econômica e institucional dos anos 2010; os retrocessos democráticos a partir de 2018; e, mais contemporânea, a crise sanitária desencadeada pela COVID-19 a partir de março de 2020. A pandemia do coronavírus, ainda em vigência, escancarou as dificuldades dos municípios brasileiros, em especial no que se refere à capacidade de se planejar estrategicamente, de ser capaz de responder aos cenários de adversidades e de atender às crescentes demandas da sociedade. No Brasil, a primeira declaração oficial do governo federal para que fossem tomadas as medidas de contenção contra o COVID-19 ocorreu em 21 de março de 2020. Pouco mais de um ano depois, dia 19 de junho de 2021, o país atingiu a marca de 500 mil mortes pelo vírus, demonstrando a baixa efetividade das medidas tomadas. Tem-se um cenário de

agravamento do desemprego, queda na renda e no poder aquisitivo das famílias, acentuando a já marcante desigualdade social (REZENDE, 2021, p. 9).

O momento atual, e também os próximos anos, exigirão políticas públicas de fortalecimento da infraestrutura de saúde e educação, políticas econômicas anticíclicas e, cada vez mais, a qualidade e eficiência do gasto público. O desenvolvimento econômico e social deverá ser uma pauta central do Estado brasileiro, notadamente nos municípios, “onde as pessoas vivem e as coisas acontecem” (REZENDE, 2011, p. 29).

Ainda hoje, a maioria dos municípios brasileiros, de pequeno e médio porte, utiliza como instrumentos de planejamento apenas os mecanismos obrigatórios por lei (a chamada responsabilidade regulada), como o Plano Plurianual de Ação (PPA), quadrienal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estes últimos anuais, para realizar as ações da Administração Pública (BRASIL, 1988). Estes instrumentos legais são ignorados no âmbito decisório e tratados apenas como peças burocráticas. O que se observa, então, é que tais ferramentas têm se mostrado ineficazes para as ações de curto, médio e longo prazo (REZENDE, 2011, p. 171).

Considerando este contexto, é importante compreender as desigualdades socioeconômicas e territoriais que promovem ou dificultam a estruturação de um planejamento estratégico no âmbito das cidades. Sabe-se que grande parte dos municípios brasileiros ainda padecem com problemas característicos de comunidades subdesenvolvidas, como é o caso da falta dos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, condições humanas básicas e essenciais das políticas públicas de saúde. Além disso, na maioria dos casos são marcados pelo clientelismo e paternalismo, culturas que impedem estruturação de mecanismos de participação e de políticas públicas eficientes (REZENDE, 2011, p. 155).

Na condição da crise sanitária, é possível inferir que os gestores públicos passam por um dos períodos mais difíceis desde o início do século. As taxas de desemprego estão cada dia mais elevadas; o auxílio emergencial, ação provisória proporcionada pelas esferas superiores, é insuficiente para cobrir as necessidades básicas da população; a arrecadação tributária média não superou os resultados de 2019; e há, ainda, o aumento claro da dívida pública em níveis nacionais. Os desafios para a retomada econômica serão imensuráveis

e, sem o planejamento adequado, os gestores municipais não serão capazes de reconhecer as necessidades e prioridades locais (REZENDE, 2021, p.7).

Portanto, neste contexto, este artigo pretende responder à seguinte questão: os mecanismos de planejamento estratégico aplicados pelos municípios de pequeno e médio porte são (adequados) suficientes para contribuir na melhor gestão local e na retomada do desenvolvimento, sobretudo em momentos de crise? O que pode ser feito para melhorar a eficiência e eficácia dos gastos públicos municipais? Desta maneira, como objetivo geral, propõe-se discutir a importância do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) na gestão local e sua relevância na retomada do desenvolvimento no decorrer e depois da crise sanitária da Covid-19. Especificamente pretende-se: i) mapear as capacidades dos municípios de pequeno e médio porte; ii) compreender quais as principais fontes de recursos e de planejamento nestes municípios; iii) apresentar possíveis alternativas para o planejamento realizado atualmente.

Neste estudo, de natureza exploratória, são investigadas as dificuldades de planejamento dos pequenos e médios municípios brasileiros, especialmente no que se refere à captação de recursos. Utilizou-se a pesquisa exploratória com o objetivo de proporcionar maior familiaridade e flexibilidade para considerar todos os aspectos do problema (GIL, 2008, p. 41 e 44). Como procedimento técnico, foram utilizadas pesquisas bibliográficas em fontes diversas para embasar teoricamente questões relativas às capacidades estatais nas pequenas municipalidades, a falta de recursos, e os métodos de planejamento para estes entes. Foram utilizados também dados das bases oficiais de governo, como pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e legislações que tratam do tema.

## **Referencial teórico**

### ***Capacidades estatais: conceitos básicos***

Para Hildebrand e Grindle (1997), capacidade estatal é o potencial de ação de determinado governo para desempenhar seus processos de maneira temporal, assertiva e eficiente. Os autores explicam que esta capacidade é o conhecimento agregado e sistematizado que o ente governamental possui para gerir as políticas públicas das quais é responsável (HILDERBRAND; GRINDLE apud REPETTO, 2004, p. 8).

Pires e Gomide (2016) acrescentam que as capacidades estatais podem ser técnico-administrativas, quando dependem de corpo técnico e burocrático capacitado e dotado de



recursos; político-relacionais, quando envolve a necessidade de articulação de múltiplos atores para a realização de projetos; ou econômica-fiscal, que diz respeito aos recursos disponíveis pelo governo para desenvolver as suas atividades (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 20).

Em relação à capacidade econômica-fiscal, Rezende (2011) demonstra que esta pode ser medida por meio do Índice de Desenvolvimento Tributário Econômico (IDTE), proposto pela Fundação João Pinheiro (1998). O IDTE é formado pela estrutura de arrecadação tributária e as atividades produtivas do município, sendo possível verificar a dependência do ente em relação às transferências intergovernamentais (REZENDE, 2011, p. 184).

Na capacidade político-relacional, Loureiro, Macário e Guerra (2016) demonstram que é possível verificar as relações entre os organismos externos, como por exemplo, mecanismos de controle, sociedade civil organizada, e outros entes. Os autores enfatizam que medir esta interação é importante, na medida em que elas afetam os resultados das políticas públicas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2016, p. 116).

Rezende (2011) aprofunda na análise técnico-administrativa, também chamada de institucional-administrativa, acrescentando que dela fazem parte os aspectos relacionados ao planejamento municipal e as ferramentas de gestão pública. Desta maneira, a análise desta capacidade está ligada aos instrumentos próprios da Administração Pública, como os planos de orçamento e as ações de controle urbanístico (PAES DE PAULA apud REZENDE, 2011, p. 164).

### ***Os instrumentos de planejamento***

Os instrumentos de planejamento previstos na Constituição de 1988 são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). O PPA possui vigência de quatro anos, e é o plano que prevê os programas e as metas quantitativas para a Administração Pública. A Constituição, no seu art. 167, determina que quaisquer investimentos públicos que ultrapassem um exercício financeiro deverão estar previstos no PPA. A LDO tem vigência anual e orienta, estabelecendo diretrizes financeiro-orçamentárias, a construção da LOA. Esta, por sua vez, discrimina todos os gastos governamentais previstos para o ano a que se refere, bem como coloca a previsão de receitas daquele ano, tendo vigência anual. Os três instrumentos são elaborados pelo Poder Executivo e são aprovados pelo Poder

Legislativo (BRASIL, 1988). Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, também foi definido que, para os municípios com mais de 20.000 habitantes, é obrigatória a elaboração dos Planos Diretores, com vigência de até 10 anos (BRASIL, 2001).

Complementarmente aos instrumentos obrigatórios, existem os instrumentos de planejamento estratégico. Segundo Pfeiffer (apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007), o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um instrumento para tornar a gestão municipal mais eficiente, com o objetivo de reduzir as indecisões e favorecer transformações econômicas, sociais e políticas (PFEIFFER apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 266). Assim, o PEM possui uma metodologia-base formada por: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento (REZENDE; CASTOR, 2006 REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 268). Ainda de acordo com os autores, apesar de o PEM não ser obrigatório, a decisão de uma prefeitura por fazê-lo demonstra interesse e alinhamento político entre os diversos atores que compõem a Administração Pública (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 259).

Segundo Derek Abell (apud ALDEY, 2000), o planejamento estratégico articula uma proposta de duplo planejamento, na qual se diferencia o planejamento para o presente (“hoje para hoje”), do planejamento para o futuro (“hoje para amanhã”), a partir das ações em si, e não de períodos temporais curto x longo prazo. Assim, o autor explica que o planejamento para o presente é a decisão de como agir com base nas habilidades e objetivos atuais; já o planejamento para o futuro é elaborado com base na expectativa de onde se quer chegar, definindo metas e, especialmente, planos de atuação para alcançá-las (ABELL apud ALDEY, 2000, p. 15).

### ***Os instrumentos de arrecadação***

Nos municípios brasileiros, as receitas podem ser próprias ou de transferências (MELO apud FARIA, 2014, p. 20). Os instrumentos de receitas próprias nas prefeituras são, basicamente, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sendo que o primeiro é o que oferece maior potencial de cobrança, apesar de, na maioria das vezes, não ser utilizado como tal (REZENDE, 2011, p. 194 e 195).

As transferências, de acordo com a Constituição de 1988, podem ser i) constitucionais e legais, ou seja, quando os repasses são obrigatórios e previstos no texto constitucional, não exigindo contrapartida de quem recebe; e ii) voluntárias, quando são condicionadas à pré-requisitos e contrapartidas, não havendo qualquer certeza quanto ao seu recebimento (BRASIL, 1988). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) são exemplos de transferências constitucionais. Já as emendas parlamentares e os convênios são instrumentos de transferências voluntárias de recursos.

De acordo com Melo (apud FARIA, 2014), a captação de recursos é uma ação contínua e que deve ser planejada, pois é baseada em relações, compromissos e parcerias de longo prazo (MELO apud FARIA, 2014, p. 20). Assim, Vilhena (apud FARIA, 2014) explica que, para captar recursos das transferências, é necessário que os gestores municipais tenham uma postura ativa e propositiva (VILHENA apud FARIA, 2014, p. 21 e 22). O acesso aos repasses voluntários se dá por meio de instrumentos próprios, nos quais o município dirige a sua proposta, já estruturada, ao ator que os disponibilizam (FARIA, 2014, p. 23).

Entre as formas de transferências voluntárias, estão as emendas parlamentares. Na definição do Senado Federal, as emendas são propostas que permitem certa ingerência na alocação dos recursos públicos, especialmente em favor dos compromissos assumidos durante seu mandato junto aos estados, municípios ou organizações. Desta maneira, as emendas podem suprimir, acrescentar ou modificar determinadas rubricas do orçamento encaminhado pelo Poder Executivo (BRASIL, 2021).

Cota *et al.* (apud PINTO, 2017), acrescentam que, conforme definido em legislação própria, as emendas parlamentares devem estar relacionadas aos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA). Desta maneira, caso determinada emenda aumente os gastos públicos já previstos, é necessário que ela indique a fonte de financiamento a ser utilizada (COTA *ET AL.* Apud PINTO, 2017, p. 26).

## **Análise de resultados**

### ***Mapeamento das capacidades dos municípios de pequeno e médio porte***

A partir do entendimento destes conceitos, Veloso *et al.* (2011) fazem um recorte da situação dos pequenos e médios municípios. Os autores afirmam que, quando colocados

sob a ótica de análise das capacidades estatais, estes municípios menores revelam um perfil muito desfavorável. As prefeituras municipais não dispõem de pessoal qualificado o suficiente para coletar, analisar e interpretar dados e, dessa maneira, propor medidas de políticas públicas. A situação se agrava, pois, gestores e demais agentes públicos locais são impelidos a tomar suas decisões, administrativas e políticas, considerando apenas seu conhecimento local, e ignorando estudos técnicos ou um projeto de futuro da cidade (VELOSO *ET AL.*, 2011, p.104-107).

Desta maneira, tanto no aspecto técnico-administrativo, quanto em relação à capacidade político-relacional, observa-se um cenário bastante adverso para a elaboração de um projeto baseado nas metodologias de planejamento. E isto gera um círculo vicioso, pois um município com baixa capacidade técnico-administrativa tende a ter mais dificuldades para consolidar a sua capacidade político-relacional (RABELO apud FARIA, 2014, p. 31); reduzindo as chances de captar recursos externos.

Complementarmente, no âmbito da capacidade econômica-fiscal, Veloso *et al.* (2011) explicitam a elevada dependência dos municípios de pequeno e médio porte em relação às transferências intergovernamentais; especialmente voluntárias, devido ao seu baixo dinamismo econômico, e reduzido esforço tributário (VELOSO *ET AL.*, 2001, p. 175). Estes recursos externos representam mais da metade da renda das pequenas municipalidades (TIBÚRCIO, 2018, p. 15) e quase totalidade dos fundos destinados aos investimentos públicos.

Assim, a literatura demonstra que a realidade dos pequenos e médios municípios brasileiros pode ser caracterizada por um baixo grau de dinamismo econômico, devido as suas bases na agropecuária e comércio local de pouco valor agregado; alto grau de dependência de transferências governamentais, considerando a reduzida capacidade de arrecadação de tributos; e, ainda, baixa capacidade técnico-administrativa, por seu corpo burocrático pouco qualificado e altamente suscetível às mudanças de governo (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.174 e 175).

### ***Identificação e análise das principais fontes de recursos e de planejamento nestes municípios***

A ótica do federalismo brasileiro exige, por natureza, um esforço maior de captação de recursos externos por parte dos municípios em relação aos demais entes, o que, na maioria

das vezes, é uma atividade frustrada. De acordo com Prud'homme e Shah (apud VELOSO *ET AL.*, 2011), nos municípios em que a participação das transferências sobre o total de receitas é elevada, torna-se praticamente inviável reverter este quadro, pois o possível aumento resulta em grandes desgastes políticos (PRUD'HOMME; SHAH, 2004, apud VELOSO *et al.*, 2011, p. 152).

Ocorre que em mais de 50% dos municípios brasileiros, a arrecadação própria corresponde a menos de 4,6% das receitas totais (AFFONSO, 2000, p. 146); sendo que não há tendência de atualização dos cadastros municipais para se buscar um aumento destas fontes (IBGE, 2019). Além disso, grande parte dos recursos advindos de repasses constitucionais já estão comprometidos com as despesas correntes nos pequenos municípios; posicionando estes entes em uma relação de dependência para com as transferências voluntárias, especialmente para as despesas de investimento, como por exemplo, a aquisição de equipamentos agrícolas, a contratação de consultorias especializadas, ou a construção de um hospital (CATAIA, 2011, p. 8 e 9).

Considerando este cenário, são necessárias prefeituras proativas, qualificadas e bem planejadas para obter sucesso na busca por recursos externos. No entanto, o que se observa, conforme apontado por Rezende (2011), é a ineficácia das tradicionais e formais ferramentas de gestão nestas localidades, o que dificulta a prospecção de recursos, tanto internamente, quanto nos demais espaços políticos (REZENDE, 2011, p. 171).

### ***Alternativas viáveis para o planejamento municipal em tempos de crise***

Para Marinho e Jorge (2015), a exigência do PPA, LDO e LOA para o ciclo de políticas públicas foi essencial no que se refere à transparência e organização da Administração Pública, especialmente considerando o novo rol de responsabilidades distribuídas aos municípios a partir de 1990 (MARINHO; JORGE, 2015, p. 129). No entanto, conforme cita Rezende (2011), os municípios de pequeno e médio porte são defasados quanto as capacidades técnico-administrativas, habilidades essenciais para a execução do planejamento e da elaboração destas ferramentas constitucionais. Assim, o autor afirma que uma parte expressiva das prefeituras elaboram estes instrumentos por mera formalidade, reduzindo as chances de elaboração de políticas públicas eficientes (REZENDE, 2011, p. 136).

Diante deste contexto de incapacidades e de baixa arrecadação dos pequenos e médios municípios, é imprescindível citar as possibilidades para romper o círculo vicioso de dependência. Assim, superando a lógica de se planejar apenas proforma, percebe-se, dentro da Administração Pública, uma tendência de reflexão para aplicar as metodologias de planejamento estratégico. Nesta linha, Aldey (2000) apresenta o surgimento de uma primeira agenda que pretende interpretar, de fato, as oportunidades e ameaças internas frente aos elementos e pressões do ambiente interno; o chamado Planejamento Estratégico (ALDEY, 2000, p.10).

Para Aldey (2000), no planejamento tradicional é possível projetar programas e ações para se alcançar um objetivo específico, considerando um ambiente seguro e controlado. Entretanto, o universo de atuação das organizações, na maioria das vezes, não oferece um trajeto estável. Portanto, ao invés de promover determinada meta, o planejamento tradicional acaba produzindo uma miragem de sucesso, que ignora a interferência dos elementos externos sobre o resultado do projeto. Assim, segundo o autor, o planejamento estratégico deve ser contínuo e interativo, adaptando e integrando a organização em relação ao ambiente em que ela está inserida (ALDEY, 2000, p. 13); especialmente para os setores da Administração Pública, no qual a imprevisibilidade é ainda mais intensa.

Assim, a estruturação de um Planejamento Estratégico Municipal (PEM), deve se iniciar com o diagnóstico da cidade, dos seus principais problemas e perspectivas. A partir desse ponto é possível construir um plano de atuação e implementar um programa de monitoramento e de comunicação (PFEIFFER apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 267). O PEM deve respeitar as legislações e planos de planejamento obrigatórios; porém, deve ir além do previsto, considerando questões socioambientais, políticas e democráticas (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 266).

Neste sentido, o PEM é um processo contínuo de decisão para agir conforme a demanda presente para um futuro próximo e, ao mesmo tempo, traduzir essas decisões contemporâneas em ações gerenciáveis, na medida em que é necessário adaptá-las às novas situações (ALDEY, 2000). Esta é a proposta de duplo planejamento trazida por Derek F. Abell, na qual diferencia-se o planejamento para o presente (“hoje para hoje”), do planejamento para o futuro (“hoje para amanhã”), a partir das ações em si, e não de períodos temporais curto x longo prazo. Assim, as ações devem ser baseadas na

expectativa de onde se quer chegar, definindo metas e, especialmente, planos de atuação para alcançá-las (ABELL apud ALDEY, 2000, p. 15).

A partir da proposta em análise, é possível observar que os instrumentos de planejamento exigidos pelo arcabouço legal brasileiro, até o momento, não oferecem ao gestor público uma visão estratégica dos programas. Conforme defendido por Faria (2014), apesar de eles significarem um grande avanço em relação às práticas anteriores, estes instrumentos, quando feitos sem preparo e de maneira aleatória, oferecem poucas soluções nos momentos de crise, como é o caso do contexto atual de pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) (FARIA, 2014, p. 30).

Importante destacar que o PEM é um processo, dinâmico e interativo (ALDEY, 2000, p.13). Não basta à Administração Pública elaborar, sem executá-lo diariamente, retroalimentando os sistemas e executando as ações necessárias para alcançar as metas. Assim, para além de prospectar o futuro das cidades e permitir uma construção no longo prazo, o PEM proporciona a tomada de decisões antecipadas para efetuar mudanças estáveis institucionalmente. Conforme previsto no “duplo planejamento”, pelo Prof. Abel, a eficiência do município no presente depende das ações tomadas pelos gestores do passado (ALDEY, 2000, p. 15). E esta afirmação se torna ainda mais contemporânea ao analisar a realidade dos pequenos e médios municípios durante o enfrentamento à pandemia da COVID-19: ainda que não fosse possível prever a chegada do vírus, é possível supor que, se os municípios estivessem preparados técnica, política e economicamente para quaisquer outras situações de crise, a repercussão da pandemia não teria sido tão dramática.

### **Considerações finais**

A partir do exposto, percebe-se que os instrumentos dispostos nas legislações para tratar do planejamento no âmbito dos municípios não são suficientes para contribuir para uma gestão local eficiente; especialmente no que se refere às pequenas e médias municipalidades, caracterizadas por uma baixa capacidade técnica-administrativa, econômico-fiscal e político-relacional (REZENDE, 2021, p. 4 e 5). A máquina pública destes entes é, na maioria das vezes, incapaz de dar conta da própria autonomia nos moldes da Constituição de 1988 e, ao se depararem com cenários de crise aguda, como é

o caso da pandemia causada pelo coronavírus, as ferramentas de planejamento consideradas básicas não respondem às pressões econômicas e sociais.

A condição de despreparo das burocracias municipais já é um ponto de consenso entre os estudiosos do tema, e este cenário ficou ainda mais gravoso na pandemia, com a falta de orientações assertivas por parte do governo federal que, no contexto sobretudo da saúde, é responsável por coordenar as políticas públicas. Neste cenário de crise e pouco/inexistente planejamento prévio, os diversos municípios foram forçados a se mobilizarem rapidamente. Porém, sem uma estrutura institucional e econômica adequada, estas decisões improvisadas geraram, em muitos casos, diversas lacunas no cumprimento de alguns procedimentos legais básicos. Procedimentos estes que, em diversas localidades, foram flexibilizados por força de decretos de calamidade pública, dificultando ainda mais a fiscalização da população e dos órgãos de controle.

Conforme defendido ao longo deste artigo, a ausência de um sistema de arrecadação que fosse capaz de suprir às necessidades cotidianas dos municípios fez com que, durante a crise, muitos deles recorressem, novamente, às emendas parlamentares, que se tornaram objeto de extrema concorrência. Assim, ainda que as transferências fossem efetivadas, elas chegavam no município sem direcionamento, gerando situações de extremo desamparo (REZENDE, 2020, p.7 a 9). Esta conjuntura foi avassaladora não apenas nos pequenos municípios, mas também em capitais, como é o caso de Manaus (AM), cuja população sucumbiu pela falta de fornecimento de gás oxigênio nos hospitais (BARRETO *et al.*, 2021, p.5).

Importante mencionar, também, que as regiões de seca, onde atualmente predomina o desemprego e a pobreza, acabam se tornando palco de disputa entre alas políticas sedentas por aumentar suas áreas de influência (TIBÚRCIO, 2018, p. 84). Situação que se estendeu e se agravou, devido a pandemia, nas regiões metropolitanas. Logo, as possíveis alternativas para superação da crise acabaram se politizando, de uma maneira que se tornou ainda mais desafiador construir uma saída técnica e institucionalmente estável.

Conforme defendido neste artigo, a falta de preparo para lidar com as crises poderia ter sido suavizada a partir do planejamento estratégico municipal (PEM) e de uma política administrativa baseada nos contextos reais das municipalidades. Ainda assim, é preciso se ter em mente que o PEM, por si só, não sustenta tamanha pressão; mas representa uma



alternativa para planejar e executar uma proposta de retomada que coordene, de forma sustentável, oportunidades conforme as demandas locais (REZENDE, 2020, p. 14 e 15). Além disso, faz-se necessária uma articulação de âmbito nacional, capitaneada pelo Governo Federal, acompanhado pelos governos estaduais, que proponha soluções mais científicas e menos milagrosas.

Não se pretende, neste trabalho, realizar um aprofundamento nas propostas para a recuperação socioeconômica, mas sim provocar as Administrações Públicas de que a retomada está condicionada ao planejamento estratégico, para identificar e priorizar demandas a partir dos recursos disponíveis. Por meio do PEM, incluindo a gestão pública municipal e a população, será possível fortalecer as capacidades locais de maneira mais assertiva, extrapolando o pensar “de hoje para hoje”, ao fazê-lo, também, criando trilhas possíveis e eficientes para reagir ao imprevisível, no “de hoje para amanhã”.

## Referências

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2000.

ALDEY, H. E. C. O Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Bussiness School FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

BARRETO, I. C. H. C. *ET AL.* Colapso na saúde em Manaus: o fardo de não aderir às medidas não farmacológicas de redução da transmissão da COVID-19. **SciELO Preprints**, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília, 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf> Acesso em: 26 de jun. 2021

BRASIL. **Lei n 10.257** de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento> Acesso em: 15 de jun. 2021

CATAIA, M. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios). **Revista Geográfica de América Central**, vol.2, julio-diciembre, 2011, pp.1-16.

FARIA, L. C. Competência específica, eficiência e resolutividade no processo de captação de recursos para investimentos aos municípios. **Dissertação (monografia de**

- especialização)** – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014.  
Disponível em  
[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3735/1/CT\\_GPM\\_2013\\_15.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3735/1/CT_GPM_2013_15.pdf)  
Acesso em: 14 de jun. 2021
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: O programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 113 – 136.
- MARINHO, A. P. S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, 2015.
- PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão Pública Municipal**. 1. Ed:CRV. Curitiba, 2017.
- PINTO, G. F. Análise da relevância, alocação e adequação das transferências intergovernamentais voluntárias: O CASO DE MINAS GERAIS (2007-2016). Orientador: Professor Dr. João Batista Rezende. 2017. 72 p. **Monografia (Graduação em Administração Pública)** - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.  
Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2372>. Acesso em: 23 de jun. 2021
- PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 20, n. 1, p.44-49, jan. 2003. Disponível em  
<http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=encarte244.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2021
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A.; AMARAL, L. A. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 15 – 29.
- REPETTO, F. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social em América Latina. INDES. **Serie Documento de Trabajo I-52**. Washington D.C, (2004).  
Disponível em  
[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20\(I-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20(I-52).pdf?sequence=1). Acesso em: 23 de jun. 2021
- REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**. 2007, v. 41, n. 2, pp. 255-271. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000200005>. Acesso em: 18 de jun. 2021

REZENDE, J. B. Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 p. **Tese (Doutorado em Administração)** – Departamento de Economia e Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/2976>. Acesso em: 21 jun. 2021

REZENDE, J. B. Desafios de uma nova gestão municipal: economia, finanças e desenvolvimento. *In:* JP Jr. e Alfa Pública, Seminário online “O desenvolvimento municipal e o papel da Administração Pública: os desafios de uma nova gestão”, Belo Horizonte 29 de jan. 2021, 9 slides.

REZENDE, J. B. Municípios: das repercussões da pandemia e as alternativas de retomada. Belo Horizonte, 14 de set. 2020. 18 slides.

TIBÚRCIO, I. P. Entre a técnica e a política: o arranjo institucional e as capacidades estatais nos convênios dos pequenos municípios da área de atuação do instituto de desenvolvimento do norte e nordeste de minas gerais. 2018. 93 f. **TCC (Graduação)** - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2409>. Acesso em: 24 jun. 2021.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S., MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil, um retrato das prefeituras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10200&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200&Itemid=2). Acesso em 21 de jun. 2021.

# IDEIAS PARA RESGATAR O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Luiz Fernando Arantes Paulo<sup>1</sup>

## 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 n° 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.

---

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

## Introdução<sup>2</sup>

A Constituição Federal de 1988 construiu uma robusta institucionalidade ligada ao planejamento estratégico<sup>3</sup> 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 plano<sup>4</sup>.

Sob esse arcabouço normativo, o governo federal experimentou modelos substancialmente distintos de planos plurianuais e de gestão do planejamento estratégico<sup>5</sup>. 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 governamental<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Para saber mais, ver Couto (2021).

<sup>6</sup> 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 países<sup>7</sup> 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 grupo<sup>8</sup>.

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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. 8º, § 7º, 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. 8º da Lei n° 13.971/2019 (PPA 2020-2023), conforme se verifica a seguir:

Art. 8º 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.**

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

§ 2º 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, § 7º<sup>9</sup>, 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 expreso 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**

---

<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup>. 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 2012-2015<sup>11</sup>, em aparente afronta ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup>.

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)**<sup>13</sup>, 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

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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”.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

### **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 estáveis<sup>15</sup>. Nesse contexto, o Poder Executivo utiliza o orçamento como

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

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

um importante instrumento para a manutenção ou expansão do apoio parlamentar<sup>16</sup>. 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,

---

<sup>16</sup> 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 Nacional<sup>17</sup> 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)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 173 e 174.

<sup>18</sup> 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 institui 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 governo<sup>19</sup>, de forma que a atuação de órgãos de controle e dos atores com legitimidade democrática (como Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário)<sup>20</sup> 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);

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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 União<sup>21</sup>, 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 Nacional<sup>22</sup>.

## **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 nº 188, bem como pela distância da unidade responsável pela sua gestão da alta administração e do centro de governo. Por outro lado, a EC nº 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

---

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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.

## **Instrução editorial para os autores**

I. Os artigos devem ter entre seis mil e oito mil palavras (incluindo resumos, palavras-chave, tabelas, ilustrações, quadros, notas e referências bibliográficas, excetuados anexos e apêndices), em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas 1,5, margens superior e inferior de 2,5 cm e laterais de 3,0 cm; numeração de páginas);

II. Os resumos analíticos, em português e inglês, devem ter de 150 a 250 palavras, permitindo uma visão global e antecipada do assunto tratado (contexto, objetivo, metodologia e principais conclusões). Devem, ainda, vir acompanhados de 3 até 5 (mínimo de 3 e máximo de 5) palavras-chave (descritores) em português e inglês, que identifiquem o seu conteúdo, e títulos nos três idiomas;

III. Tabelas, quadros, gráficos e notas de rodapé devem limitar-se a ilustrar o conteúdo substantivo do texto; notas devem ser devidamente numeradas e constar no pé da página, observadas as normas da ABNT;

IV. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (Autor, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT;

V. Os artigos devem ser encaminhados em um dos formatos: docx, .doc, .rtf, .odt.

VI. Arquivos com imagens devem ser enviados em alta resolução;

VII. O arquivo do trabalho submetido não deverá conter o nome dos seus autores (ou qualquer outro nome), a fim de assegurar uma avaliação às cegas. Ao submeter o artigo, os autores preenchem campo específico em que ficará registrada a autoria (Dicas: (a) Microsoft Word, verificar em 'Arquivo' e 'Informações'; (b) Libre Office, verificar em 'Ferramentas' e 'Opções').

VIII. Os artigos submetidos devem ter no máximo 5 (cinco) autores. Uma vez que o artigo for submetido, não poderá ser realizada nenhuma alteração de autoria (inclusão, exclusão ou substituição de nomes).

IX. Não há limite para submissão de artigos de um mesmo autor, devendo os artigos de um mesmo autor, se aprovados, serem publicados em anos distintos.

# Campo de Públicas: **conexões e experiências**

## **Fundação João Pinheiro**

Alameda das Acácias, 70 - São Luiz - CEP: 31.275-150

Belo Horizonte/MG

+55 (31) 3448-9400

[revista.conexoes@fjp.mg.gov.br](mailto:revista.conexoes@fjp.mg.gov.br)

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias>


---

 [www.facebook.com/fjpofticial](http://www.facebook.com/fjpofticial)

 [@fundacaojoaopinheiro](https://www.instagram.com/fundacaojoaopinheiro)

 [www.linkedin.com/company/fundacao-joao-pinheiro](http://www.linkedin.com/company/fundacao-joao-pinheiro)

 [@\\_fjp\\_](https://twitter.com/_fjp_)

 [is.gd/YouTubeFJP](https://www.youtube.com/channel/UCisgd001_campo_de_publicas)

[https://is.gd/001\\_campo\\_de\\_publicas](https://is.gd/001_campo_de_publicas)