

TEXTO PARA DISCUSSÃO N<sup>o</sup> 726

# A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003

Ronaldo Coutinho Garcia

Brasília, maio de 2000



TEXTO PARA DISCUSSÃO N<sup>o</sup> 726

A Reorganização do Processo  
de Planejamento do Governo  
Federal: O PPA 2000-2003<sup>\*</sup>

Ronaldo Coutinho Garcia<sup>\*\*</sup>

Brasília, maio de 2000

---

<sup>\*</sup> Original recebido para publicação em dezembro de 1999.

<sup>\*\*</sup> Da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
*Martus Tavares* – Ministro  
*Guilherme Dias* – Secretário Executivo



**Presidente**  
*Roberto Borges Martins*

**DIRETORIA**

*Eustáquio J. Reis*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Hubimaier Cantuária Santiago*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Murilo Lóbo*  
*Ricardo Paes de Barros*

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

**Brasília – DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar  
CEP 70076-900  
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314  
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

**EQUIPE**

**Coordenação:** *Marco Aurélio Dias Pires*; **Secretaria:** *Andréa Rosane*  
**Produção:** *Suely Ferreira*; **Apoio:** *Aeromilson Mesquita*  
**Revisão:** *Chico Villela* (coord.); *Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade* (estag.),  
*Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio* (estag.)  
**Edição Gráfica:** *Irlanilde Rego* (coord.); *Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Eurípedes Caldeira, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues*  
**Divulgação:** *Magali Ribeiro* (coord.); *Edinaldo dos Santos, Gardênia Santos, Mauro Ferreira, José Peres*  
**Produção Gráfica:** *Edilson Cedro Santos*

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar  
CEP 20020-010  
Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533  
Fone: (21) 804 8118 – Fax: (21) 220 5533  
E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	<b>5</b>
2 A INTENÇÃO	<b>6</b>
3 A PRÁTICA: OS PPA DOS ANOS 90	<b>9</b>
4 UM TERCEIRO DIFERENTE: O PPA 2000-2003	<b>18</b>
5 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES	<b>40</b>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<b>41</b>

---



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

---

## SINOPSE

---

O objetivo do trabalho é analisar as recentes mudanças ocorridas no processo de planejamento do governo federal, para apontar algumas deficiências e, quando possível, sugerir reformulações e complementações. O ponto de partida foi o das determinações emanadas da Constituição de 1988, seguidas por uma avaliação ligeira dos dois primeiros Planos Plurianuais (1991–1995 e 1996–1999), para dedicar mais espaço à compreensão do conteúdo, da natureza e das implicações da introdução de uma nova metodologia de planejamento, orçamento e gestão governamentais. A conclusão é que, apesar de algumas deficiências evidentes, principalmente as referentes à apreensão dos novos conceitos e ao treinamento na metodologia, as inovações configuram um considerável avanço, mas podem sofrer correções e aperfeiçoamentos.

---

## 1 INTRODUÇÃO\*

**E**m outubro de 1998, o governo federal alterou, em profundidade, o marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos públicos. Os projetos de lei do próximo PPA e dos orçamentos para o exercício fiscal de 2000 foram formulados de acordo com a nova orientação. As implicações de tais mudanças são de diversas ordens e incidirão sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira. Exigirão esmerado monitoramento e permanente avaliação para que as mudanças não se restrinjam aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas antiquadas.

A reflexão apresentada a seguir é feita com o objetivo de contribuir para uma transformação que se julga necessária e cujo sentido é promissor. O esforço será o de, contextualizando o processo, olhar para detalhes que muitas vezes escapam aos condutores das mudanças, buscando identificar limites e possibilidades e oferecer, quando possível, contribuições para o aprofundamento da mudança. Isso porque a nossa história é repleta de boas intenções que não se afirmam, de leis que não *pegam* e de reformas que não *vingam*, por serem esquecidos detalhes conceituais, processuais, culturais e outros, necessários à sua implementação.

O ângulo de observação a partir do qual será exercido o olhar referido é o de quem se encontrava envolvido com as mesmas questões a moverem os que conceberam a mudança, com a diferença que com elas lidava na perspectiva da capacitação e assessoramento em planejamento estratégico público, orçamento por programa e gestão por objetivos.<sup>1</sup> Por força do ofício, estivemos dedicados a capacitar e a assessorar órgãos do governo federal na montagem de programas setoriais e multisectoriais integrados no novo PPA e na elaboração das respectivas propostas orçamentárias. É com base nessa experiência, nos avanços constatados e nas dificuldades e insuficiências encontradas que se organiza a presente reflexão, na expectativa de contribuir para aprofundar a transformação dos conteúdos e das práticas de planejamento e gestão governamentais.

---

\* Este texto foi concluído em meados de setembro de 1999.

<sup>1</sup> No Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC) do IPEA, no qual compartilhava e discutia os detalhes dessas questões com Adroaldo Quintela Santos, José Valente Chaves e Martha Cassiolato, entre outros colegas do IPEA e do setor público.

---

## 2 A INTENÇÃO

Algum eventual leitor poderá reclamar por este texto não se iniciar com uma pequena história das teorias e práticas de planejamento governamental adotadas e desenvolvidas no Brasil nos últimos cinqüenta anos. Isso, no entanto, tomaria espaço e tempo que, no momento, não estão disponíveis, o que compromete a oportunidade, e extrapola os objetivos propostos. Existem, ademais, análises que cobrem muitos aspectos interessantes dessa história.<sup>2</sup>

Aqui, é tomado como ponto de partida o ano de 1988, quando a nova Constituição Federal, em seu artigo 165, cria o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

“A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (art. 165, § 1º). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, § 2º).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscam criar um instrumento que explice as intenções do governo, dê coerência às ações ao longo do tempo e organize consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em

---

<sup>2</sup> Como, por exemplo, Teixeira (1997); Fiori (1995); Campos (1994, caps. 5, 6, 9, 10 e 11); Furtado (1998); Reis Velloso (1986, caps. 16 e 17); e Matos (1988).

criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas. O artigo 74, I e II da Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX, da Constituição Federal).

Esse conjunto de instrumentos e de determinações tem seu sentido melhor apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembléia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 05/10/1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu o primeiro presidente da República civil em mais de vinte anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo.

Não é de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes*, principalmente os de natureza tributária, que a cada final de ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público (ver definição da LDO à página 6 deste texto).

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência alguma. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, programas e orçamentos do governo. Daí a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes ao planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era algo conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário se prolongara por quase uma década, devido: (i) ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento (interno e exter-

---

no) do investimento público e do privado; (ii) à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse um outro padrão de acumulação sob a viagem da chamada revolução tecnológica; (iii) à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares; (iv) ao crescimento das pressões pró-democracia; e (v) à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem contudo construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PND (I, II, III e I PND da Nova República). O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os vinte anos (1964/1984) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (art. 165, 166 e 167, principalmente) mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos. Ou seja, mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

---

À época já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica na área das ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos.<sup>3</sup> Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.

### 3 A PRÁTICA: OS PPA DOS ANOS 90

#### 3.1 O Primeiro PPA

O primeiro PPA viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. O candidato vitorioso, no dia de sua posse na Presidência da República, anunciou uma reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo que primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista. Para o que aqui interessa, destaca-se a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e a redução do Instituto de Planejamento Econômico Social (IPEA) à condição de um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculando-o não à área de planejamento do MEFP mas à de política econômica.

Abrem-se aqui parênteses para, em um contraponto com o processo que deu origem ao sistema de planejamento vigente até 1990, permitir-se dimensionar o tamanho do retrocesso experimentado.

O planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar.<sup>4</sup> Além de o planejamento e a programação econômica estarem em voga com a difusão das propostas da CEPAL, os militares, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN), com Roberto Campos à frente, é um marco histórico e político-administrativo. Junto, é criado o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), tendo como titular João Paulo dos Reis Velloso, para ser o braço técnico-operacional do MINIPLAN.

<sup>3</sup> Ver, entre outros, Nelson (1985); Dror (1988); Plowden (1987); Matus (1987) (existe versão em português publicada pelo IPEA, em 1993, que se encontra na 3<sup>a</sup> edição).

<sup>4</sup> Antes de 1964 também se planejava, é claro, mas sem que houvessem estruturas técnico-administrativas com a incumbência institucional para tanto. Ver, por exemplo, os planos SALT, de Metas, Trienal (do ministro extraordinário de Planejamento, Celso Furtado, do governo João Goulart).

Em pouco tempo, os governantes se dão conta de que o planejamento é um processo que vai além da elaboração de planos. Necessário é, também, supervisionar sua implementação no dia-a-dia. Ao MINIPLAN é atribuída a missão de coordenar a execução dos diversos programas e projetos setoriais que compõem os planos (este passa a ser denominado Ministério do Planejamento e Coordenação), e ao IPEA é atribuída essa tarefa. Com rapidez, estará amadurecido o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações do governo, o que requer que o órgão responsável saia da mesma linha hierárquica dos demais ministérios e seja deslocado para a órbita da própria Presidência da República, quando é então criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR).

Nessa mesma época, o IPEA é transformado em Instituto de Planejamento Econômico Social. Ao auge do autoritarismo estarão associados diversos intentos de legitimação social, o que talvez explique a guinada sofrida pelo IPEA, que também passa a lidar com as questões sociais e a contratar para seus quadros não mais apenas economistas, mas sociólogos, antropólogos, geógrafos, educadores, urbanistas, agrônomos, sanitários, engenheiros de todas as especialidades, advogados, comunicadores sociais, etc. O economicismo, no entanto, não será superado: permanece a visão de que planejar é racionalizar e otimizar a aplicação de recursos orçamentário-financeiros. O IPEA ganha uma estrutura de *holding* cuja presidência é acumulada pelo secretário geral (equivalente ao atual secretário-executivo) da SEPLAN-PR. É desdobrado em um Instituto de Planejamento (IPLAN), cabeça do Sistema Nacional de Planejamento, cujo titular é simultaneamente o da Secretaria de Planejamento (virtual) da SEPLAN-PR; em um Instituto de Orçamento (INOR), e seu dirigente responde, também, pela Secretaria de Orçamento Federal (igualmente virtual); em um Instituto de Pesquisa sediado no Rio de Janeiro; e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC), responsável pela formação dos planejadores federais e estaduais.

O funcionamento dessa estrutura organizacional se mostrou bastante eficaz, se se considerar a vigência do regime autoritário, o caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começa se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 80. A transição democrática (1985/1989), feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental [Garcia e Barbosa, 1989].

Fechando os longos parênteses, as mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60.

O grupo que ascendia ao poder era formado basicamente por pessoas sem experiência em administração pública e governamental: predominavam empresários, acadêmicos e amigos do presidente. A *reforma administrativa*, que inevitavelmente fazem

---

os dirigentes que chegam sem ter idéia precisa do que mais importa, foi desorganizadora e paralizante, e destruiu o pouco que restava de capacidade de governo<sup>5</sup>. A equipe que assumiu o MEFP era integrada por economistas acadêmicos convictos do sublime poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo.

Nessas circunstâncias, o PPA será entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei nº 4 320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. “A idéia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual” [Teixeira Machado Jr., 1979, p. 32]. O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 80), após o que a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade orientadora.

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciam programadas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

Dificilmente poderia ser diferente. O programa de campanha do candidato vencedor tinha sido dominado pelo *marketing*. Os conteúdos ou não existiam ou eram mascarados. Apelava-se diretamente à massa despolitizada com chavões e imagens de fácil aceitação popular. A campanha eleitoral não havia sido utilizada para a discussão sincera dos problemas nacionais e de como enfrentá-los. Ao chegar ao governo, não se buscou o concurso dos melhores quadros da tecnoburocracia; ao contrário, os servidores públicos foram culpados por todos os males do país, colocados em disponibilidade, execrados. Por tudo isso, qualidade e propriedade no primeiro PPA não se fizeram mostrar.

---

<sup>5</sup> “Além da desestruturação de setores inteiros da administração federal, essa reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica” [Santos, 1997].

O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Publicado pelo Poder Executivo, recebeu bonita encadernação e galgou prateleiras para se empoeirar. Não se tornou um orientador da ação governamental. Não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções. A dissociação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo. Ainda no primeiro semestre de 1992 foi iniciada uma revisão do plano, concluída com a aprovação da Lei nº 8 446, de 21/06/92. Esta, no entanto, foi de pouca valia, dado que praticamente à mesma época tinha início a abertura do processo de *impeachment*, terminado com o afastamento do presidente. O novo governo, ao final de julho de 1993, encaminhou ao Congresso Nacional mais um projeto de lei com proposta de nova revisão do PPA. Tal projeto acabou não sendo votado, o que levou a que adaptações tópicas fossem sendo feitas até o término da vigência do primeiro Plano Plurianual, além de todo o conjunto de medidas que prepararam o lançamento do Plano Real: contingenciamentos orçamentários, criação do IPMF (atual CPMF) e do Fundo Social de Emergência (atual FEF), entre outros.

A ineficácia do primeiro PPA, seja apenas como um OPI avantajado, seja como organizador das iniciativas governamentais que buscavam enfrentar alguns problemas nacionais, será evidenciada pelo relatório *Retrato do Desperdício no Brasil*, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal [Brasil. Senado Federal, 1995]. Motivada pela “constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade”, a Comissão “cadastrou 2 214 obras, onde foram aplicados mais de R\$ 15,0 bilhões (...). O inventário não é completo, por insuficiência de informações e falta de controle, e inclui somente obras cujo financiamento consta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, deixando de fora obras a cargo das empresas estatais, a despeito das vultosas somas nelas despendidas, como, por exemplo, nas Usinas Nucleares” (*op. cit.*, 1995, 7 e 14).

A tabela 1, apresentada a seguir, foi construída mediante a tabulação dos dados constantes do *Retrato do Desperdício no Brasil* (*op. cit.*, 1995). Cerca de 10% das obras não possuíam datas de início e de paralização, motivo pelo qual não foram incluídas. A periodização adotada procura destacar o período coberto pelo primeiro PPA. As informações são referentes a investimentos (obras) que, por exigência constitucional, devem necessariamente constar do PPA, constituindo um razoável indicador da qualidade da programação e da competência da gestão.

---

**TABELA 1**  
**Obras Inacabadas**

Período	Nº	(%)
Iniciadas e paralizadas antes de 1990	107	5,4
Iniciadas antes de 1990 e paralisadas até nov./1995	222	11,3
Iniciadas e paralisadas entre 1990 e nov./1995	1 643	83,3
<b>Total</b>	<b>1 972</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Senado Federal, 1995; elaboração própria.

É possível constatar que a quase totalidade (94,6%) dos investimentos foi paralisada durante o período do plano. Além disso, a grande maioria das obras paralisadas também foi iniciada no mesmo intervalo de tempo. Os recursos totais para a conclusão das obras é estimado, pela comissão do Senado, como no mínimo igual ao aplicado até a data do relatório; cerca de R\$ 15 bilhões (em valores de nov./95). De fato, trata-se de um retrato do desperdício, revelador também da pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizadas.

### **3.2 O Segundo PPA**

O segundo PPA, sob a responsabilidade do governo empossado em 01/01/1995, cobriria o quadriênio 1996/1999. A nova administração era liderada por um presidente com vasto currículo acadêmico em ciências políticas e larga experiência parlamentar, que havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. O ministério contava com políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes e alguns poucos empresários. A área de Planejamento tinha como titular um economista de renome, ex-secretário de Planejamento do Estado de São Paulo e liderança política reconhecida em três mandatos parlamentares.

A administração anterior, pós *impeachment*, havia recriado a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), mas sem dotá-la dos recursos e instrumentos necessários ao cumprimento das tarefas implícitas no nome do órgão. A reforma administrativa que inaugura a gestão 1995/1998 transforma a SEPLAN-PR em Ministério do Planejamento e Orçamento, na mesma linha hierárquica dos demais, em uma clara afirmação do viés econômico/fiscalista por destacar o orçamento como se não fosse parte integrante do planejamento. Esse último é assim reduzido à condição de, prioritariamente, cuidar para que a execução orçamentária não compromettesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real. Algo sem dúvida necessário, mas que não esgota as possibilidades contidas no planejamento público como instrumento imprescindível ao processo de governar.

Na mensagem ao Congresso, encaminhando o PPA 1996/1999: *investir para crescer*, afirma-se que o plano estabelece princípios para o *planejamento econômico*, “norteia os

agentes econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do governo, mas também da iniciativa privada" [Brasil. MPO/SPA, 1995, p. 11]. Para tanto, anuncia três *estratégias* (construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva), que mais se aproximam de desejos, por não qualificarem os conteúdos das ações que deviam realizá-las, e arrola as ações e os projetos que possuem expressão orçamentária, explicitando os investimentos requeridos para alcançar os objetivos e as metas pretendidos, tidos como viáveis (*op. cit.*, p. 12).

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudesse conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo. Isso se evidencia no capítulo que deveria apresentar os cenários possíveis para a execução do plano, indicadores das diferentes dificuldades, dos distintos esforços, dos custos a se incorrer em cada um deles, dos alcances possíveis das diversas metas em cenários mais favoráveis ou desfavoráveis. Mas não é isso o que se vê. O capítulo intitula-se Cenário Macroeconômico e, como tal, trabalha com um só futuro, como se o mesmo pudesse ser escolhido e apenas com variáveis econômicas, como se elas fossem decisivas para promover reformas constitucionais (que demandam recursos políticos) e construir um Estado moderno e eficiente (exigente em recursos políticos, de conhecimento e organizativos, por exemplo). O resultado de tal precariedade pode ser vislumbrado ao se cotejar o futuro desejado pelo PPA para 1999 com a realidade que acaba por se impor. As diferenças encontradas na tabela 2, a seguir, indicam, quando nada, a necessidade de se dispor de cenários alternativos que permitam ajustes mais rápidos nas ações previstas no plano, como forma de mantê-lo vigente diante das transformações da realidade que nunca são completamente previsíveis, mas que sempre acontecem.

**TABELA 2**  
1999 — Cenário Único e Estimativas Recentes

Variáveis Selecionadas	1999	
	Cenário PPA <sup>1</sup>	(em estimativas recentes) <sup>2</sup>
Crescimento do PIB (%)	5,0	-1,0 a zero
Neces. Financ. do Setor Público (%PIB)	zero	15,5
Dívida Pública (%PIB)	15,8	51,0
Déficit Conta Corrente (US\$ bilhões correntes)	US\$18,1	US\$ 25,0 a 27,0
Renda <i>per capita</i> (a preços de 1998)	R\$ 6 195,0	R\$ 5 317,0

Notas: <sup>1</sup> PPA 1996/1999.

<sup>2</sup> BACEN; elaboração: IPEA/CGFP, setembro de 1999.

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo. Isso se deu basicamente por conta de a organização dos trabalhos de preparação do plano ter sido relegada aos escalões técnicos, com baixo ou quase nenhum envolvimento dos dirigentes políticos. A título de ilustração, em abril de 1995, o responsável por uma coordenação-geral, subordinada a uma diretoria da Secretaria de Planejamento e Avaliação do MPO, convocou diversos técnicos do IPEA e da SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) para que formulassem a estratégia do plano e apontassem as principais questões a serem trabalhadas. Solicitou que *pensassem com a cabeça do presidente*, como se alguém conseguisse pensar com outra cabeça que não a sua própria.

“A metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996/1999 incorporou prioridades definidas a partir de uma visão intersetorial do país. A programação dos dispêndios foi precedida por amplo processo de discussão no âmbito do governo federal (...). Esse trabalho foi desenvolvido nos meses de maio e junho, envolvendo quatorze Comitês Temáticos compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais” [MPO/SPA, 1995, p. 49].

Governar significa, principalmente, enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. Um plano organiza seqüências estratégicas de ações para atacar problemas selecionados (segundo avaliações de pertinência e viabilidade, sob múltiplas perspectivas) e enseja, em simultâneo, a preparação para lidar com surpresas e oportunidades. Os dirigentes políticos declararam problemas e respondem pelas ações. Os problemas importantes raramente se restringem aos setores nos quais está organizada a administração pública. Comitês Temáticos, compostos por especialistas setoriais, é algo que pode ser adequado à discussão acadêmica ou técnica mas não à análise de problemas complexos e à definição de linhas políticas de ação. Ademais, as ações concretas envolvem múltiplos recursos (orçamentário-financeiros, políticos, de conhecimento e informação, organizativos, etc.) e não apenas uma programação de dispêndios. O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fez do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão-somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

---

A precariedade do PPA, até mesmo enquanto definidor de prioridades e balizador da intensidade com que devem ser implementados projetos e atividades contidos nos orçamentos anuais, pode ser visualizada na tabela 3.

**TABELA 3**  
**Execução Orçamentário-Financeira, por Subprogramas – 1996/1998**

Exercício Fiscal	Número de Subprogramas	Grau de Execução <sup>1</sup>					
		Menos de 50%		Entre 50% e 90%		Mais de 90%	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
1996	152	49	32,2	71	46,7	32	21,1
1997	144	38	26,4	84	58,3	22	15,3
1998	142	20	14,1	87	61,3	35	24,6

Fonte: STN/SIAFI; elaboração própria.

Nota: <sup>1</sup>Relação entre empenho liquidado e despesa autorizada (dotação inicial mais créditos adicionais e remanejamentos).

Os resultados alcançados em termos da execução anual das ações constantes do PPA devem ser avaliados tendo-se como pano de fundo um contexto marcado por forte contenção de despesas, decorrentes da busca do ajuste fiscal, o que conduziu a dotações orçamentárias globais cadentes em termos reais, à exceção do exercício de 1997, que conheceu um pequeno incremento com respeito ao ano anterior. Era de se esperar, portanto, um grande empenho em executarem-se integralmente os projetos e atividades programados, no pressuposto de que expressassem as prioridades do PPA e, estas, as do governo. Mas, não é o que se vê. Nos três primeiros anos do plano, a média de execução global dos orçamentos anuais foi de 84,8% (82,2% em 1996; 81,7% em 1997; e 90,5% em 1998)<sup>6</sup> [Brasil. STN/SIAFI, 1999]. Em média, também, apenas 20% dos programas atingem mais de 90% de execução financeira, e não foi possível averiguar se, em termos de execução física, foi alcançado o mesmo desempenho. Provavelmente não, devido aos sistemáticos atrasos nas liberações dos recursos financeiros. Este é um resultado muito modesto, que aponta a deficiência do enfoque e dos métodos de planejamento e programação adotados. Em nada esses enfoques e métodos se distinguiram dos praticados na elaboração e execução do primeiro PPA, apesar de a equipe de governo responsável pelo segundo Plano Pluri-anual ser intelectual, política e administrativamente mais capacitada e experiente, mas talvez desconhecedora dos avanços teóricos e instrumentais acontecidos na área do planejamento estratégico público.

O não-comprometimento da equipe dirigente do governo com o PPA 1996/1999 ficará melhor evidenciado em agosto de 1996 (apenas seis meses após o plano ser

<sup>6</sup> A taxa de execução global é igual a divisão do empenho liquidado pela dotação autorizada.

sido aprovado), com o lançamento do Brasil em Ação. O programa selecionou 42 *projetos* (de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias) considerados prioritários. Estes passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado. Cada projeto passa a ter um gerente designado pelos ministros, que cuida da articulação entre os envolvidos na execução e da obtenção das metas previstas a cada período de tempo. Este informa ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil o andamento dos *projetos* e as eventuais dificuldades. As liberações financeiras para os projetos prioritários ficariam, teoricamente, asseguradas, segundo os cronogramas de implementação e os desempenhos alcançados.

Muitos dos *projetos* incluídos no Brasil em Ação contam com a participação do setor privado (principalmente em obras de infra-estrutura) e, “para permitir que a interação entre os vários agentes públicos e privados seja ágil e fluente, desenhou-se o Sistema de Informações Gerenciais do Brasil em Ação. Esse sistema permitirá um acompanhamento compartilhado, com atualização diária, de cada um dos projetos, em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais. Esse acompanhamento oferece vantagens em termos da rapidez e qualidade do fluxo de informações entre os agentes envolvidos, melhorando a capacidade sistemática de antecipação de problemas e oferta pronta de soluções” [Brasil. MPO/SPA, 1996].

Segundo a EM nº 291/MPO, de 23/10/96, o Programa Brasil em Ação visa, basicamente, “melhorar a qualidade da gestão de projetos com a participação do setor público”. Seus pontos fortes são: a seleção de projetos prioritários, a criação da figura do gerente de projeto e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais. Todavia, tem enfrentado alguns problemas. O principal deles deriva da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho de governo. Se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, tende a ser bem-sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados, quase sempre são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem fundamentado, entre outros. O mesmo não ocorre com as atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária, etc.). Nestas, os processos não estão bem-estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas destas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes. De tudo isso, os níveis de desempenho têm resultados diferentes no que se refere aos projetos e às atividades do Programa Brasil em Ação. Contudo, há espaço para aperfeiçoarem-se os mecanismos e se conceberem métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais. De qualquer forma, a criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir-se o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público

---

praticado, ao incorporar elementos para a gestão cotidiana do plano, o que implica a introdução de doses crescentes de pensamento estratégico e alguma visão situacional.

#### 4 UM TERCEIRO DIFERENTE: O PPA 2000-2003

##### 4.1 Antecedentes

Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar estabeleceria as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual”(art. 165, § 9º, 2).

A iniciativa de se propor tal lei teria que ser, necessariamente, do Poder Executivo, conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem. No entanto, não foi o que se viu durante quase dez anos. Os projetos de lei sobre a matéria — PLC nº 222/90, PLC nº 166/93, PLC nº 273/95, PLC nº 135/96 e Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 135/96 — foram de autoria de parlamentares, sempre com o estímulo e grande influência da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), que conta, entre seus principais líderes, com experientes planejadores governamentais.

A inércia do Poder Executivo foi quebrada somente em 14 de outubro de 1997, com a emissão da Portaria Interministerial nº 270, que constituiu grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC, SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era a de, em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, § 9º da Constituição Federal, da perspectiva do Poder Executivo, mas considerando as formulações e aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

A demora do governo em se posicionar sobre o assunto tem múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento econômico é uma delas, e esta atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada. “Com a inflação em níveis muitos altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la”.<sup>7</sup> O curioso é que,

---

<sup>7</sup> Artigo do ministro do Planejamento e Orçamento para o número zero do informativo VISOR IPEA, de maio de 1996.

mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa mesma visão tende a fazer o enfrentamento da crise fiscal, que acompanha há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado dos tributos e contribuições, mas tratar a despesa pela via do contingenciamento global, do corte linear e da contenção das liberações financeiras na boca do caixa. Não se concebe a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações. Por isso, não se enxergou a necessidade de organizar o planejamento governamental, como determinava a Constituição.

Entretanto, a persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões, o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabam por levar a que mudanças fossem tentadas. A isso se propôs o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela Constituição de 1988.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997, buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU. As principais inovações foram:<sup>8</sup>

- o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de *problemas* precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quanti-

---

<sup>8</sup> Ver Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Incumbido de Elaborar o Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal, Revista ABOP nº 40, Edição Especial, Brasília, agosto de 1998.

ficação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;

— os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;

— a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc).

Pelas propostas do GTI o planejamento é visto como um “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”. O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. É uma simplificação apropriada com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos. “Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais” [GTI, 1997, p. 150].

No que se refere à elaboração e execução dos Orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos, a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos, prazos). Dessa forma, é dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de Orçamento por Programas, recomendada há décadas pela ONU. “Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modi-

---

ficações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento” [GTI, 1997, p. 151].

O produto elaborado pelo GTI (apresentado aqui resumidamente e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e à administração financeira e patrimonial) introduz conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa [Matus *et alii*, 1980; Matus, 1993; Dror, 1996]. Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI.

#### 4.2 A Formalização da Mudança

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assina o Decreto nº 2 829, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Poucos dias depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria nº 117 de 12/11/98 (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42 de 14/4/99, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2 829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos.

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra as recomendações e sugestões do GTI, e antecipa o que deverá ser o projeto de lei complementar a ser proposto pelo Poder Executivo federal para a regulamentação dos artigos da Constituição relativos ao planejamento público. O decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade”.

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPA de cada nível de governo.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente. A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da “consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício” e as alterações da “programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficarão condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas” (avaliação de eficiência e eficácia).

“Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os *objetivos estratégicos e as previsões de recursos*.

Determinou-se, também, que a elaboração do PPA 2000/2003 e do Orçamento 2000 será precedida da realização de um inventário de todas as ações do governo em andamento e do recadastramento de todos os projetos e atividades orçamentárias como forma de constituir uma base para a reorganização das ações em novos programas.

A Portaria MPO nº 117, de 12/11/98 (ou MOG nº 42, de 14/4/99) define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA. Assim, são conceituados a *função* (em número de 28, tomadas como definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas); a *subfunção* (em um total de 109, representa uma partição da função, e visa agrregar determinado subconjunto de despesas do setor público); o *programa*<sup>9</sup> (instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA);

---

<sup>9</sup> O Projeto de Lei do PPA 2000/ 2003 organiza as ações governamentais em cerca de 365 programas.

*o projeto; a atividade; e as operações especiais* (despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços).<sup>10</sup>

Por essa via, são eliminadas as categorias de *subprograma*, *subprojeto* e *subatividade*. A classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional (e subfuncional), com utilização obrigatória em todas as unidades da Federação, mas é preservada, no entanto, a lógica da organização matricial, pois as “subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”.<sup>11</sup> A classificação programática dá lugar a uma estrutura programática, diferenciada por nível de governo e adequada à solução de seus respectivos problemas, definida no Plano Plurianual.

No que se refere à articulação plano-orçamento, evidencia-se a acertada opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa. “Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas” que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa (ou por resultados).

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico. Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (p. 12), formalmente passaria-se a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou de *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos*, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos (e programas) e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);

<sup>10</sup> Ver Portaria MOG nº 42 de 14/04/99, em anexo.

<sup>11</sup> Segundo o MOG/SOF – Manual Técnico de Orçamento – 2000, SOF, Brasília, 1999, p. 13.

- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da seqüência de etapas estanques, mas sim a dos movimentos interativos entre análise da situação → ação → correção/revisão ou confirmação → ação → análise/avaliação. Ou seja, é a sugerida pela teoria e prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequada à condução de processos complexos, quadros técnico-políticos capacitados, algo de que talvez ainda não se disponha em condições apropriadas, mas que pode ser construído. De qualquer forma, constituem inovações alvissareiras.

#### **4.3 Da Teoria ao Começo da Prática**

Estabelecido o marco normativo, o passo seguinte seria detalhá-lo para ser apropriado pelos que deveriam aplicá-lo. Isso foi feito em portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e manuais da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), ambos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Inicialmente, decidiu-se pela realização do Recadastramento de Projetos e Atividades constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 1999 (Portaria SOF nº 51, de 16/11/98) e dos Inventários de Ações de Governo. Esse recadastramento abrangia as ações em andamento, mas “sob a ótica do conceito de programa, com vistas a reduzir eventuais dificuldades de redesenhar-se toda a ação do governo por programas, criando um banco de dados com uma visão estruturada do PPA 1996-1999, que servirá de referência para a elaboração dos programas do novo plano”.<sup>12</sup>

Essas medidas revelam-se um ponto de partida de utilidade duvidosa. Ingressar em um mundo novo olhando para trás e guiado por mapas referentes a um mundo velho pode não ser um bom começo. As ações em andamento não tinham sido desenhadas sob o conceito de programa e nem para atacar problemas bem definidos. Resultaram de uma visão convencional (setorial, incremental, sem base em análises acuradas da realidade e sem preocupação com a gestão) que pouco podia oferecer para a implantação de inovações metodológicas e organizacionais como as pretendidas. Pelo contrário, essas ações poderiam contaminar a nova proposta com a força da tradição. Isso poderia não acontecer se o inventário fosse precedido de intensa capacitação dos técnicos responsáveis, permitindo-lhes incorporar, efetivamente, os conceitos, a lógica, as técnicas e a forma do novo modelo, o que não foi feito.

---

<sup>12</sup> Ver Manual Técnico de Orçamento (MTO) – SOF/MOG, Brasília, 1999 (MTO-2000), PPA-2000: Procedimento para Elaboração de Programas (PEP) – SPA/MOG, Brasília, 1999 e PPA –2000:Manual de Elaboração e Gestão (MEG) – SPA/MOG, Brasilia, 1999.

Em relação ao Cadastramento de Projetos e Atividades, o ideal era que não fosse realizado, para se pensar com liberdade e de forma arrojada e sem amarras com o passado as ações com expressão orçamentária necessárias a integrar cada um dos programas concebidos para enfrentar os problemas selecionados. Mais interessante teria sido caminhar na direção de um orçamento *base zero*, tanto em termos do conteúdo dos projetos/atividades, como de dotações, calibrando o alcance dos objetivos (quantidade de produtos) pela disponibilidade financeira global. Ajustes posteriores (para cima ou para baixo) no exercício fiscal ou no período do Plano se dariam em função da receita que fosse realizada. Acredita-se ser melhor andar para frente olhando para frente – e não para trás. Afinal, o caminho se faz ao andar, ainda que com tropeços e riscos, mas abre maiores possibilidades para o exercício criativo de construção do novo.

#### **4.4 Definições Operacionais e Procedimentos**

##### **4.4.1 Problema**

Os manuais produzidos para orientar a elaboração do PPA e do Orçamento contêm grave lacuna. Supõem que o Plano e os Orçamentos serão organizados por programas e que estes deverão, segundo o MTO, “dar solução a um *problema*; mediante um conjunto articulado de ações que assegurem a consecução do objetivo”. Mas, não definem o que é problema. Justificativa: “na nova forma de se tratar o planejamento considera-se que o seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o *problema* (grifado no original). Quem não tem idéia do que seja um problema?”.

Ora, se é um conceito, deveria ser apresentado. Se é uma idéia, cada um pode ter a sua, e não se cria uma base comum de entendimento, com prejuízo para a consistência do Plano. Se é o elemento de maior relevância na nova concepção de planejamento, deveria ser objeto de detalhada discussão, precisa definição, ampla exemplificação, para não deixar dúvidas quanto de sua aplicação.

Problema é uma noção que povoia o nosso cotidiano. Intuitivamente todos sabem o que é problema. Mas o que é problema para um pode não ser para outro qualquer e pode ainda ser uma solução desejada para um terceiro. Problema não é óbvio e é sempre relativo. Um grande número de estudiosos, em diversas áreas do conhecimento, dedicam-se a refletir e formular sobre o conceito de problema.<sup>13</sup> Mitroff (1984) propõe dois tipos básicos de problemas — estruturados e quase estruturados — e considera vital estabelecer a diferença entre eles, “porque muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm

---

<sup>13</sup> Ver, entre muitos outros, Gadamer (1988); Mitroff (1984); Linstone (1981, v. 20, nº 4 e 1984); Ackoff (1978 e 1987); Moles (1995); Demo (1997); e Matus (1993).

uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema (...) As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de idéias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra" (*op. cit.*, p. 84).

Por exemplo, muitos reconhecem a existência de uma questão agrária no Brasil (propriedade de terra extremamente concentrada em mãos de poucos e uma grande massa de trabalhadores sem terra ou com pouca terra, que demanda melhores condições de vida e de trabalho, vale dizer, de acesso à terra e aos demais meios de produção). O governo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a União Democrática Ruralista (UDR) declararam a existência do problema, explicam-no a partir de suas respectivas posições e interesses, e propõem linhas de ação sobre ele, coerentes com seus valores e perspectivas sociopolíticas e econômicas. As soluções vislumbradas e os objetivos buscados pelos distintos atores não são as mesmas. Os de um podem ser — e efetivamente o são — antagônicos aos de outros.

Se assim é, podemos definir problema como uma desconformidade com que um ator social determinado entende como o que deve ser, reconhecida como superável ou evitável, e declara-se disposto a enfrentá-la.

Carlos Matus (1993, p. 186-7), em magistral síntese sobre as contribuições de diversos autores sobre o tema, propõe a seguinte caracterização dos dois tipos básicos de problema (ver quadro 1, p. 28).

Se são aceitas a definição de problema e a distinção entre os dois tipos básicos, fica evidente que, de fato, a categoria *problema* é de grande relevância para a nova proposta de planejamento, como afirma o MTO-2000. Fica evidente, também, que se trata de algo bastante complexo, principalmente se se leva em conta que a grande maioria dos problemas selecionados pelos planos governamentais é do tipo quase estruturado.

Problemas sociais, por definição, são socialmente produzidos, e têm, portanto, múltiplas soluções, a depender dos atores sociais envolvidos. Exigem grande esforço de delimitação, sua explicação é situacional e relativa a quem o faz, e sua solução raramente se dá por consenso. Há, então, distintas perspectivas, sem que haja um ponto neutro objetivo [Frondizi, 1992, p. 549]. Tudo isso aponta para a necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e um método de análise adequado entre todos os envolvidos na elaboração do PPA. A uniformidade conceitual e metodológica para a seleção, delimitação e explicação dos problemas é um requisito para a congruência do plano e base para o adequado desenho dos programas e ações com os quais seriam enfrentados. Infelizmente, isso não aconteceu e deverá cobrar seu preço em termos de qualidade do plano e, posteriormente, de sua eficácia.

---

## QUADRO 1

<i>Problema Estruturado</i>	<i>Problema Quase Estruturado</i>
1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.	1. O problema está determinado por regras, mas elas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e, às vezes, as mudam para poder solucionar os problemas.
2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.	2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvida sobre onde começa e onde acaba cada coisa.	3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.	4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução; elas não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessária e previamente.
5. O problema está isolado de outros problemas e, se há uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.	5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.	6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
8. Qualidade e quantidade não se combinam; o problema se move em um ou outro âmbito.	8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.
9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis, mesmo não sendo evidentes.	9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.	10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo se tiver uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

#### 4.4.2 Programa

A elaboração dos programas teria os seguintes insumos e parâmetros: (i) o inventário de programas; (ii) a orientação estratégica do presidente da República, definindo os macroobjetivos e as diretrizes (com indicações de alguns problemas); (iii) as orientações estratégicas do ministério, para tornar precisos os problemas a serem atacados em cada área; e (iv) a previsão de recursos da União por ministério.

Esse último ponto (iv) introduz um elemento destoante. A previsão foi feita tendo em consideração a execução orçamentária e financeira de cada ministério em três exercícios anteriores. Novamente, olhou-se para trás e não para frente, pois as dotações poderiam ser proporcionais à relevância dos programas ministeriais para atingir os macroobjetivos do Plano, balizando o alcance dos objetivos e metas pelas disponibilidades financeiras. Evidentemente, isso exigiria a definição, a delimitação e a explicação situacional de macroproblemas, tomando-se suas causas principais como problemas a serem enfrentados pelos programas, o que não foi feito. O viés fiscalista e a lanterna na popa se manifestam claramente na seguinte orientação: “a seleção dos programas deve observar os recursos disponíveis, orientados pela previsão de recursos da União, acrescidos das parcerias públicas e privadas” [Brasil. SPA/MOG/PEP 2000, p. 5].

Foram definidos quatro tipos de programas:

- programa finalístico (bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade);
- programa de serviço ao Estado (bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim);
- programa de gestão de políticas públicas (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas); há previsão de apenas um desse programa por ministério; e
- programa de apoio administrativo (ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas). Haverá um único programa desse tipo por unidade orçamentária.

*Atributos do Programa* [Brasil. SPA/MOG/PEP 2000, p. 6-15]

*Denominação*: comunica, de forma sintética, os objetivos do programa.

*Objetivo*: expressa o resultado desejado sobre o público-alvo.

*Público-alvo*: os específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa.

*Justificativa*: descrição sucinta do problema a solucionar e a contribuição para o alcance de macroobjetivos e objetivos setoriais.

*Unidade responsável*: a unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa.

---

*Horizonte temporal:* o programa pode ser contínuo ou temporário. No último caso, indicam-se mês e ano de início e término previstos.

*Valor do programa:* estimativa das despesas com a execução do programa:

- a) no período do PPA.
- b) valor total do programa: valor estimado até a sua conclusão.

*Multissetorial:* programa com ações desenvolvidas por mais de um ministério.

*Indicador:* associado aos objetivos do programa, deve permitir a mensuração de resultados. É apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se vai atuar. O indicador será definido mediante:

- Descrição – denominação do indicador selecionado.
- Unidade de medida – o padrão escolhido para a mensuração.
- Índice – aferição do indicador em um dado momento.
- Apuração – data da apuração mais recente.
- Índice desejado ao final do PPA – resultado a atingir em 2003.
- Índice desejado ao final do programa – quando se tratar de programa temporário.
- Fonte – a instituição responsável pela apuração e divulgação periódica dos índices.
- Base geográfica da apuração: o menor nível de agregação geográfica para a apuração do índice (municipal, estadual, regional, nacional).
- Periodicidade – mensal, trimestral, semestral ou anual.
- Fórmula de cálculo – fórmula matemática e outros esclarecimentos necessários.

*Quantidade de indicadores:* cada programa deve ter, em princípio, um indicador, admitindo-se mais sempre que necessário para avaliar sua efetividade.

*Ação:* conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa.

*Título da ação:* deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa (por exemplo: distribuição de cestas básicas a populações carentes).

*Tipos de ação: projeto* — conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto. São classificadas como projeto somente as ações financiadas com recursos do OGU; *atividade* — conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental. A classificação como ativida-

de só se aplica àquelas financiadas com recursos do OGU; *outras ações* — são as que contribuem para a consecução dos objetivos do programa mas não demandam recursos do OGU.

*Unidade responsável*: é a entidade (unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro) responsável pela execução de ação.

*Forma de implementação da ação*: *i*) direta — executada diretamente pelo responsável, sem transferência de recursos; *ii*) descentralizada — executada por parceiros com recursos repassados pela União; e *iii*) linha de crédito — realizada por meio do empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

*Produto*: é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo. Cada ação deve ter um só produto.

*Unidade de medida*: padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço (pessoa, km, unidade, etc.).

*Meta física*: é a quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por unidade da Federação é o da localização dos beneficiários. A meta é nacional quando atinge todo o país.

*Dados financeiros*: são as estimativas de custos da ação desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do PPA. São as seguintes fontes: OGU (Fiscal/Seguridade, Tesouro, Financiamento Externo Contratado, Financiamento Externo a Contratar, Investimento das Estatais), Plano de Dispêndios das Estatais, Extra-OGU (Renúncia Fiscal, FGTS, FAT, Fundos Constitucionais), Agências Oficiais de Crédito (BNDES, CEF, BB, BNB, BASA, FINEP), Parcerias. Os recursos oriundos do OGU devem ser abertos em Despesas de Capital e Despesas Correntes.

Os programas de apoio administrativos terão tratamento diferente e padronizado. Diferente porque englobará todas as despesas de natureza administrativa dos ministérios (por unidade orçamentária), e não se referem aos programas finalísticos e aos outros. Terão a mesma denominação e os mesmos objetivos. Seus atributos são os seguintes:

Unidade orçamentária — a responsável pelo programa.

Valor total do programa — a soma dos dispêndios previstos para cada um dos títulos no período do PPA.

Títulos das despesas — subconjuntos de despesas agrupadas segundo a natureza dos bens ou serviços adquiridos e a finalidade a que se destinam, como se segue:

- Manutenção e Conservação de Bens Imóveis;
  - Manutenção de Serviços de Transportes;
  - Manutenção de Serviços Administrativos Gerais;
-

- Administração de Recursos Humanos;
- Ações de Informática;

*Metas de desempenho* – Padronizadas e anualizadas

Ao início da implementação dos programas deverá ser apresentado um cronograma físico-financeiro que discrimina suas etapas, os desembolsos previstos e os respectivos prazos. Deverão estar implantados, também, sistemas de informações gerenciais informatizados, para apoio ao gerenciamento. Ao final do mês de setembro (1999) os ministros terão designado os responsáveis para atuar como gerentes dos programas em suas respectivas pastas. Além disso, os ministérios irão preparar dois documentos complementares e analíticos:

*Dados situacionais* — descrição da situação atual do programa em todos os seus aspectos, de modo a relacionar os principais fatos ocorridos com as previsões efetuadas, bem como as providências adotadas;

*Restrições* — avaliação de possíveis restrições de natureza técnica, legal, institucional, financeira, orçamentária ou política ao desenvolvimento do programa, para ressaltar aquelas cuja solução esteja fora do alcance do gerente.

#### **4.4.3 Observações sobre a Tipologia e os Atributos**

É amplamente reconhecido o desbalanceamento existente entre as atividades-fim e as atividades-meio na administração pública

brasileira. Com elevada freqüência, as últimas sobrepassam as primeiras, o que compromete o alcance da máxima eficiência no uso dos recursos aplicados na execução de diversas ações. Se assim é, tratar as despesas administrativas de forma agregada em programa de apoio administrativo único, por unidade orçamentária, não contribui para o esforço de ampliar a visibilidade do gasto público e melhorar sua gestão. O caráter gerencial do plano e do orçamento pode ficar comprometido.

Apropriar as despesas administrativas às atividades-fim é algo bastante trabalhoso e muito exigente em conhecimento e informações sobre o processo operacional de cada uma delas. Mas não é impossível. Sem que isso seja feito, torna-se inalcançável a definição precisa dos custos reais das ações finalísticas. E, em muitos e importantes casos, os custos administrativos (pessoal, manutenção, material de consumo, serviços de terceiros) compõem a maior parte das despesas incorridas para realizá-las. Não apurá-los e não imputá-los às ações finalísticas é deixar de considerar a parcela majoritária dos gastos necessários à realização de muitas ações, que, em conjunto (saúde, educação, assistência social, fiscalização, etc.), absorvem percentual majoritário das receitas públicas.

Como fazer? Estabelece-se uma metodologia de programação das ações que exija sua segmentação em todos os itens de custo relevantes; instituem-se critérios precisos para a apropriação; respeitam-se as proporcionalidades empiricamente verifica-

das; e mantêm-se tabelas de preços atualizadas e regionalizadas, referidas a padrões de qualidade dos insumos, bens finais e serviços a serem adquiridos, entre outros requisitos. Quanto ao pessoal diretamente envolvido na execução ou supervisão da ação, o gasto pode ser calculado em termos de homem/mês, mediante a aplicação da seguinte fórmula [Garcia, 1997, p. 17].

$$P = \sum_{i=1}^n \frac{(ri.13,3)}{mi}$$

em que:

P = custo total de pessoal;

r = remuneração mensal e encargos de servidor, empregado ou consultor diretamente envolvido com a ação;

m = meses durante os quais o servidor, empregado ou consultor estará exclusivamente dedicado a ação;

13,3 = constante indicativa do número de remunerações recebidas durante o ano;

i = servidor, empregado ou consultor; e

n = total de servidores, empregados e consultores.

Analogamente, a mesma lógica de apropriação poderia ser aplicada sobre as outras despesas administrativas, mesmo sabendo-se que “precisar, mensurar, acompanhar de perto, dá trabalho. Apurar custos chega a ser perigoso. Muito mais fácil e seguro é contabilizar despesas globais, pois assim não se evidenciam distorções, desvios, ineficiências e incompetências. Calcular os gastos *globais* para realizar ações é muito menos oneroso do que identificar os vários insumos, estipular os custos, estabelecer relações, determinar o quantitativo de produtos a ser obtido, mas, seguramente é menos elucidativo, menos gerencial e mais disfuncional para a boa administração das finanças públicas e do conjunto de máquina governamental” [Garcia, 1997, p. 20-21].

Pode ser que tenha faltado o tempo necessário para se definirem os critérios metodológicos para se proceder à apropriação dos gastos com pessoal e outros custos às atividades-fim (ver definição de programa de apoio administrativo — p. 31 e 32 — onde se diz que são despesas não passíveis, *no momento*, de apropriação às ações finalísticas). Pode ser, também, que sejam exigidas mudanças na Lei nº 8 666, que regula as compras governamentais. E é certo que serão demandadas alterações nas normas da contabilidade pública para tornar possível o apropriado enquadramento das despesas. Mas é igualmente certo que, com a opção adotada, não teremos a apuração dos *custos* reais dos programas e das ações. No entanto, é imperioso que isso seja feito o mais rápido possível, caso se queira, em um futuro próximo, enfrentar

---

decididamente os baixos níveis de eficiência atualmente existentes, pois “somente conhecendo a soma dos gastos diretos em cada projeto ou atividade, sem qualquer rateio de custos indiretos – isto é, da apuração de custos unitários – é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais e não o contrário” [Comerlato, 1978].

Com a não-existência da apropriação detalhada das despesas de custeio às atividades-fim poderia ter sido tentado, pelo menos, o criterioso ordenamento dos meios, mediante o estabelecimento de rotinas, da normatização e padronização de procedimentos e de metas quantitativas e qualitativas, com vistas a facilitar e melhor organizar os suportes aos programas finalísticos. Na ausência disso, os riscos tenderão a crescer.

Quanto aos atributos, as principais observações referem-se aos indicadores, posto que os demais exigidos para a elaboração dos programas estão com conceituação adequada e deverão cumprir satisfatoriamente suas funções. Um indicador, como o nome diz, deve indicar algo relevante, de forma sintética e precisa, para quem o constrói. O manual intitulado Procedimentos para a Elaboração de Programas (PEP-2000) diz que o indicador deve estar “associado aos objetivos do programa e permitir a avaliação de resultados”. Para que um programa possa ser efetivamente monitorado e avaliado, seus indicadores deverão ir um pouco além do que propõe o PEP-2000.

Primeiramente, um indicador de síntese, referente ao conjunto do programa, deverá expressar o problema que o programa pretende enfrentar e ser representativo das ações nele contidas. Isso supõe que o problema esteja bem definido e possua bons descritores, que deverão integrar o indicador, juntamente com aqueles que se refiram às mais importantes ações com que o problema será atacado. Do contrário, não será possível verificar mudanças no problema nem tampouco associar as mudanças ao desempenho das ações. Se o indicador de síntese não estiver assim construído, corre-se o risco de não se ter como avaliar resultados dos esforços despendidos para sanar o problema.

Em segundo lugar, é necessário ter clareza de quais aspectos do programa são importantes e devem estar sob constante monitoramento, e dispor de indicadores para cada um deles. A condução de um programa não pode ser feita apenas com a avaliação de *resultados* finais, pois assim são restrinvidas as possibilidades da gestão. Os fatos geradores de resultados são os que devem ser monitorados, para que sobre eles seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Avaliando-se apenas os resultados finais, será permitido averiguar os acertos ou os erros cometidos no final do programa ou das ações. E, quando diante desses últimos, *chorar pelo leite derramado*. O gerente atento necessita de indicadores de processos, de indicadores das ações que conformam resultados; sobre elas, exerce o julgamento e as medidas corretivas, quando necessário, buscando sempre o melhor resultado, que é obtido por antecipação, com qualidade, oportunidade e intensidade apropriada das ações.

---

Os resultados finais de uma ação ou programa são construídos mediante a consecução de resultados parciais (cada etapa do processo particular de implementação de cada ação ou programa que seja relevante técnica e politicamente) ou por *unidades* de resultado (processos de produção compactos que produzem unidades acabadas, cuja soma ou acumulação em determinado espaço territorial e lapso temporal produz a mudança desejada, ou seja, um resultado final). Obter, portanto, um resultado final satisfatório será possível apenas quando os resultados parciais ou as unidades de resultado também o forem. Sobre eles é que se faz o monitoramento e a avaliação continuada, a qual confirma, reformula ou os corrige, para construir um resultado final eficiente e eficaz conforme objetivado.

Muitas ações comportam indicadores-norma, referências validadas pela prática como possíveis e desejáveis, que possibilitam, em rápida comparação, uma avaliação expedita. Às vezes é mais interessante ou adequado estabelecer faixas de normalidade (inferior e superior) que regularão o desempenho das ações e sinalizarão a necessidade do responsável intervir para obter o melhor desempenho. Tudo isso aponta para o fato de que o processo de monitorar e avaliar não é algo marcado pela trivialidade, e exige a construção de sistemas de monitoramento e avaliação que sejam capazes de capturar a complexidade dos problemas selecionados pelo plano e das ações com os quais são enfrentados. Se os problemas sociais são, predominantemente, do tipo quase estruturados, os programas que lhes serão endereçados não irão primar pela simplicidade. Ambos, problemas e programas, deverão ser monitorados por sistemas de indicadores específicos, adequadamente concebidos e igualmente complexos, sem os quais a gestão estratégica não poderá ser exercida.

Assim, boa parte dos indicadores não será construída com dados básicos advindos de fontes produtoras de estatísticas, como indicado pelo PEP-2000 (p. 9). O IBGE, o DIEESE, a FGV, entre outras, produzem dados que, se devidamente tratados, informarão a respeito de aspectos da realidade, eventualmente passíveis de recorte apropriado a demarcar os espaços de atuação do programa ou o público-alvo. A maior parte das informações necessárias à gestão dos programas e das ações haverá de ser produzida em sua execução. O que se impõe, portanto, é conceber sistemas de registro e processamento dessas informações para que possam tornar-se indicadores de movimentos e transformações parciais significativos para a condução do processo.

Na mesma linha, não faz sentido estabelecer, *a priori*, a periodicidade de apuração dos índices, seja mensal, trimestral, semestral ou anual. Para realmente praticar-se a gestão de um programa ou de uma ação, deve-se dispor de indicadores em tempo oportuno a intervir sobre os processos particulares, que têm ritmos próprios. Em alguns casos, a informação pertinente pode ser necessária diariamente; em outros, semanalmente, ou a cada quinzena, ou a cada dois meses. Não é raro ocorrerem mudanças de ritmo (situações críticas), quando a necessidade de informação atualizada se manifesta em intervalos de tempo muito reduzidos. Os sistemas de registro e pro-

---

cessamento de informações devem ser capazes de responder à oportunidade requerida pela gestão estratégica.

Com respeito aos índices (aferição do indicador em dado momento) é importante lembrar que estes só se tornam inteligíveis quando referidos a um contexto particular. Para que um *índice desejável ao final do PPA* ou *ao final do Programa* ganhe sentido é necessário situá-lo em um cenário consistente. Mais ainda, é igualmente necessário que tenha evoluído ano a ano (eventualmente mês a mês, ou dia a dia) no rumo e no ritmo definidos como desejáveis. Portanto, há de se dispor de índices em um  $T_0$  (data na qual se inicia o programa) e em  $T_1, T_2, T_3, \dots, T_n$ , em uma periodização compatível com o desenrolar do programa, e que sejam interpretados em uma análise situacional que envolve todas as variáveis necessárias e significativas. Se assim não for, o estabelecimento de índices desejáveis será um exercício de voluntarismo, uma aposta cega no futuro, quando poderia ser uma aposta criteriosamente embasada por cenários prospectivos, construídos com rigor e atualizados sempre que necessário. E quando o fossem levaria a mudanças nos índices desejáveis, porque o desejável estará balizado pelo possível construído pela ação consistente e direcionada, em circunstâncias não controladas pelos que dirigem o programa.

Os comentários aqui tecidos apontam algumas deficiências superáveis. É muito difícil acertar todos os dardos no centro do alvo logo na primeira vez em que se joga. Concepção nova, uma outra lógica, conceitos diferentes. As exigências são muitas e o jogo não é de dardos. As lacunas podem e devem ser preenchidas com o tempo. Mas é necessário querer vê-las, procurá-las, para poder com elas lidar de maneira consciente, crítica e orientada pelo propósito de construir um sistema de planejamento governamental capaz de tratar com a complexidade, com o impreciso e com a incerteza que caracterizam a realidade social.

#### **4.4.5 Praticando a Novidade: a Elaboração dos Programas**

Elaborar o PPA 2000-2003, aplicar os novos conceitos e a nova metodologia e organizar o Orçamento Geral da

União para 2000 com uso da nova sistemática seria um trabalho árduo. A coordenação desse esforço esteve a cargo da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trabalharam no limite de suas possibilidades, com dedicação e comprometimento exemplares. Problemas e dificuldades seriam inevitáveis, muitos deles, imprevisíveis, outros nem tanto.

Aqui serão discutidas algumas dessas dificuldades previsíveis, pois estas, em larga medida, decorreram de insuficiente difusão dos conceitos básicos e da metodologia a ser utilizada. Como demonstrado, as mudanças introduzidas não se restringiram a aspectos menores ou puramente formais. Grande parte da concepção de PPA e de suas relações com o orçamento modificou-se. Foi estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior.

Mas, para que se tornasse realidade concreta, os que fossem elaborar o PPA e o Orçamento haveriam de absorver os conceitos e o método. “A internalização de conceitos, metodologias e modos de trabalhar não se faz de imediato. Ou exige treinamento adequado ou demorada prática. Ao se adotar apenas a última, corre-se o risco de incorporar nominalmente o novo, mantendo-se subjacentes os velhos conteúdos” [CENDEC/IPEA, 1998, p. 1].

A decisão adotada, no entanto, foi a de fazer uma *sensibilização e treinamento* de curtíssima duração (8 horas), compreendido pelo anúncio da proposta metodológica e dos principais conceitos e pela realização de alguns exercícios de fixação. Não se levou em consideração a rica experiência acumulada em dois episódios similares. Em 1974, quando da introdução da classificação funcional-programática nos orçamentos públicos, a SEPLAN-PR/SOF organizou e realizou cursos e seminários em todo o Brasil. Durante quase um ano debateu-se e exercitou-se a nova proposta, para que posteriormente fosse posta em prática. Passados pouco mais de dez anos foi a vez da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). A Secretaria do Tesouro (STN/MF) e o SERPRO montaram equipes que passaram grande parte do ano de 1986 a treinar servidores de todos os órgãos federais em todo o país, tornando-os aptos a operar o sistema, que entrou efetivamente em funcionamento em 2/1/1987, sem grandes transtornos. Isso só foi possível pelo esforço de treinamento realizado.

Ora, tanto a classificação funcional-programática quanto o SIAFI são bem menos complexos e exigentes em conhecimento teórico-metodológico do que a nova concepção de planejamento e orçamento. Pensar por problemas, orientar-se estrategicamente por objetivos, conceber ações organizadas em programas consistentes, construir indicadores para problemas quase estruturados não é trivial, nem se aprende do dia para a noite por meio de manuais. Trata-se de desenvolver um outro tipo de raciocínio que contraria a formação acadêmica e técnica tradicional, a estruturação setorial da administração pública e, principalmente, a prática vigente de construção de planos e orçamentos.

“Na escola aprendemos a pensar separado, separamos um objeto do seu ambiente; isolamos um objeto em relação ao observador. Nossa pensamento é disjuntivo e, além disso, redutor: buscamos a explicação de um todo através da constituição de suas partes. Queremos eliminar a complexidade (...). No fundo, gostaríamos de evitar a complexidade, gostaríamos de ter idéias simples, leis simples, fórmulas simples, para compreender o que ocorre ao nosso redor. Mas como essa fórmula simples e essas leis simples são cada vez mais insuficientes, estamos confrontados com o desafio da complexidade e da imprecisão [Morin, 1996, p. 275].

A tarefa que se colocava, então, era a de enfrentar esse desafio, para capacitar os que fossem elaborar o PPA a lidar com problemas complexos, reconhecendo-os como tal, delimitando-os, descrevendo-os, analisando-os, identificando suas causas críticas, pensando ações para atacá-las, construindo sistemas de informação para su-

---

portar uma gestão estratégica, etc. E isso não se consegue a não ser estudando, refletindo, discutindo, exercitando, errando e aprendendo com o erro. Exige mais tempo que meras oito horas. Exige preparação condizente com o tamanho do desafio. Infelizmente, essa preparação não ocorreu.

Aqueles que se dedicaram à elaboração dos programas tiveram enormes dificuldades. *Pensar o problema* era um tormento; identificar suas causas, *um parto a fórceps*; construir indicadores, uma tortura. O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos. Mas, levando-se em conta as condições em que foram elaborados, o pouco tempo disponível e a ausência de informações seguras, os programas do PPA 2000-2003 representam um avanço. São passos importantes em direção a um outro modo de se fazer planejamento. As deficiências existentes poderão ser superadas, se atenção e vontade lhes forem dedicadas.

#### **4.4.6 Observações Ligeiras sobre a Gestão dos Programas**

Estas observações serão ligeiras e preliminares, talvez até arriscadas, pois a gestão propriamente só terá lugar ao início da implantação dos programas, o que ocorrerá a partir do ano de 2000.

Todavia, alguns pontos da proposta, contidos no Manual de Elaboração e Gestão do PPA 2000 e nos Procedimentos para a Elaboração de Programas, permitem levantar algumas questões.

A primeira diz respeito à constatação de que a unidade básica de gestão e alocação é a ação (projeto ou atividade constante do Orçamento). Assim, parece ser necessário definir um esquema formal e real de coordenação das ações integrantes de um programa, para que seja possível ao gerente do programa manter-se a par do que acontece no dia-a-dia, tomar as decisões apropriadas e cuidar do andamento do conjunto. Caso não exista a figura do coordenador da ação, faltará a imprescindível interlocução entre o gerente e o responsável pela execução das partes componentes do programa. A gestão estratégica (tomada de decisões operacionais levando-se em conta os objetivos e as restrições impostas pela circunstância) implica a busca permanente e consistente de convergência entre ações que realizam apenas metas, ou seja, quantidades de produtos que precisam ser bem articulados para conduzir ao objetivo do programa.

Até onde vai a informação disponível, não está prevista a criação da figura do coordenador de ações. Este, no entanto, parece ser um elemento necessário ao modelo de gestão desenhado. E ainda há tempo para se pensar a respeito e adotar as medidas cabíveis.

---

Uma outra questão refere-se à organização dos programas. Se um programa está dirigido ao enfrentamento de um problema, isso será feito, na prática, com o ataque às suas causas críticas. Dificilmente, as causas críticas de um problema quase estruturado serão solucionadas com apenas uma ação. Quase sempre se demandará um conjunto integrado de ações a ser implementado segundo uma seqüência apropriada e com intensidade suficiente. Se isso parece razoável, também o seria agrupar as ações destinadas a uma causa crítica específica em um módulo organizativo que englobasse aquelas com o mesmo alvo. Tal procedimento evidenciaria as inter-relações entre as ações, estimularia a articulação e a sinergia, e facilitaria a coordenação do conjunto. Esse novo módulo organizativo não requer, necessariamente, que se lhe corresponda um cargo equivalente ao de subgerente de programa; bastaria que fosse atribuída ao coordenador de uma ação importante a responsabilidade pela interação sistemática com os seus pares, suportada por um sistema de monitoramento do conjunto das ações contidas no módulo.

Por último, uma preocupação. A figura do gerente de programa originou-se da experiência do Brasil em Ação, que era seletivo (apenas alguns *projetos* eram considerados prioritários) e não abrangente como é o PPA. A pergunta que fica é até onde não haverá uma simples assimilação da gerência pela estrutura organizacional dos ministérios, retirando-lhe mobilidade e capacidade de ingerência sobre as áreas responsáveis pelas ações que se situem fora da sua unidade administrativa, o que impede a prática de verdadeira gestão estratégica. Todavia, a criação do gerente de programa multisectorial parece ser uma medida promissora que poderá render frutos em termos de integração e elevação da eficácia das ações governamentais. Lastima-se apenas que novamente optou-se pelo simples e pelo rápido (palestras e discussões durante dois dias) quando da tentativa de capacitar os técnicos indicados para assumir a gerência dos programas — algo novo e complexo que demandará muito conhecimento, inovação e criatividade.

## 5 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Mesmo com a impossibilidade de serem elaboradas conclusões mais definitivas, pois a reorganização do planejamento público federal está no início, não chega a ser temerário afirmar que houve significativos avanços. A inércia foi vencida e em boa direção. Longe está da implantação de um sistema de planejamento pleno, apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político, que disponha de um sistema de direção estratégica. Mas é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos.

---

Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional.

Mudar um sistema de planejamento é tarefa hercúlea. A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar *cabeças* não é fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e deêm vasão ao processo transformador. Em seguida, pode-se pensar na organização institucional mais adequada ao funcionamento da novidade e que dinamize a mudança. Isso é quase o oposto das nossas *reformas administrativas*, que se atêm aos organogramas e esquecem o resto.

As determinações emanadas do Decreto nº 2 829, de 28/10/98, e da Portaria MOG nº 42, de 14/04/99, constituirão marcos históricos do planejamento governamental brasileiro. Os esforços da SPA e da SOF para levá-las à prática cedo ou tarde serão reconhecidos como fundamentais para transformar e modernizar o planejamento federal. Trata-se, entretanto, de um começo. Como qualquer outro, possui debilidades e insuficiências, pois assim são todas as novas criaturas. Crescer, acumular forças, aumentar capacidades, ampliar escopos é um caminho trilhável. As bases são promissoras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACKOFF, Russel. *The Art of Problem Solving*. Wiley and Sons, (1984). 1978.
- \_\_\_\_\_ *Rediseñando el Futuro*. Ed. Limusa. 1984.
- BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal – *Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2000*, SOF/MOG. 1999.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – *PPA 2000: Procedimento para a Elaboração de Programas (PEP)* SPA/MOG. 1999.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – *PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão (MEG)*. SPA/MOG.
- BRASIL. Senado Federal – *O Retrato do Desperdício no Brasil*. 1995.
- BRASIL. STN/SIAFI. *Execução Orçamentária por Subprograma — 1996, 1997, 1998*.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – *Plano Plurianual 1996-1999*. SPA/MPO. 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – *Brasil em Ação: Sistema de Gerenciamento*. SPA/MPO. 1996.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. Topbook Ed, 1994.
- CENDEC/IPEA. *Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade*. IPEA. 1998.
- \_\_\_\_\_ . *Programa de Treinamento para a Elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento*. Brasília, dez. 1998, p. 1.
- COMERLATO, Waldir. Orçamento – Programa e a Contabilidade Pública. *Anais do IV Seminário Nacional sobre Orçamento Público*. SEPLAN-PR. 1978.
- DEMO, Pedro. *Conhecimento Moderno*. Ed. Vozes. Petrópolis, 1997.
- DROR, Yehezkel. *Razonamientos Pertinentes a Políticas Avanzadas para Gobernantes*. FCE. 1988.
- \_\_\_\_\_ . *La Capacidad de Gobernar*. Fondo de Cultura Econômica. 1996.
- FIORI, José Luiz. *O Vôo da Coruja*. Ed. UERJ, Rio de Janeiro. 1995.
- FRONDIZI, Risieri. *Introducción a los Problemas Fundamentales del Hombre*. Fondo de Cultura Econômica. México, 1992, p. 549.
- FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. Ed. Paz e Terra, 1998.
- GADAMER, Hans G. *Verdad y Método*. Ed. Sigueme. Salamanca, 1988.
- GARCIA, Ronaldo C. *Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa*. IPEA, Brasília, outubro, 1997, p. 17.
- GARCIA, R.C., BARBOSA, Fábio. *Estado, Crise e Planejamento*. SEPS/SEPLAN-PR. 1989.

- Grupo de Trabalho Interministerial .(Portaria Interministerial nº 270, de 14.10.1997) (1997)  
– *Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 165 da Constituição Federal*. Revista ABOP, nº 40, agosto, 1998.
- LIMA Jr. Olavo Brasil. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, nº 2 , abril/junho, 1998, ENAP.
- LINSTONE, Harold. *The Multiple Perspective Concept*. Technological Forecasting and Social Change, v. 20, nº 4, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Multiple Perspective for Decision Making*. Holland Ed. 1984.
- MATOS, Carlos de. Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina. In: *Estado e Planejamento: Sonhos e realidade*. IPEA/CENDEC, Brasília, 1988.
- MATUS, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. OPAS. 1977.
- \_\_\_\_\_. *Política, Planejamento e Governo*. IPEA. 1993.
- MATUS, C. MAKON, M. ARRIECHE, V. *Bases Teóricas do Orçamento por Programa*. Revista ABOP, v. 5, nº1, abr. 1980.
- MITROFF, Ian. *The Subjective Side of Sciences*. Elsevier Ed. New York, 1984.
- MOLES, A.A.. *As Ciências do Impreciso*. Ed. Vozes. Civ. Bras. Rio de Janeiro, 1995.
- MORIN, Edgar. Epistemologia da Complexidade. In: Schnitman. Dora F. *Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade*. Artes médicas Ed. Porto Alegre, 1996, p. 275.
- NELSON, Michael (org.). *A Presidência e o Sistema Político*. Alfa-Omega Ed, 1985.
- ONU. *Manual de Orçamento por Programas e Realizações*. SEPLAN-PR/SOF. 1971.
- PLOWDEN, William. *Advising in Rulers*. Basil Blackweel Ed, 1987.
- REIS VELLOSO, João Paulo. *O Último Trem para Paris*. Ed. Nova Fronteira, 1986.
- SANTOS, Luiz Alberto. *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia*. Arko Advice Ed, 1997.
- TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento Público: de Getúlio a JK*. Ed. IPLANCE, 1997.
- TEIXEIRA MACHADO Jr., J. *A Técnica do Orçamento-Programa no Brasil*. IBAM/SEPLAN-PR. 1989, p. 32.