

2061

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**SUBSÍDIOS PARA REPENSAR
O SISTEMA FEDERAL DE
PLANEJAMENTO**

**Ronaldo Coutinho Garcia
José Celso Cardoso Jr.**



2061

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, março de 2015

SUBSÍDIOS PARA REPENSAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO¹

Ronaldo Coutinho Garcia²
José Celso Cardoso Jr.³

1. Publicado como capítulo 3 do livro *Planejamento e avaliação de políticas públicas* (col. Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo, v. 1), Ipea, 2015. Enviado ao Editorial em agosto de 2014.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cesar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H8; H80.

SÉRIE POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Este texto faz parte da série *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que aglutina contribuições de professores universitários, especialistas e servidores públicos brasileiros em torno de temas de grande relevância pública e atualidade prática aos desafios de nosso tempo.

Por isso, em conjunto, os textos publicados nesta série compõem um acervo de elementos para reflexão, interpretação e aplicação ao caso brasileiro atual, em campos interconectados do conhecimento, tais como os sejam os do planejamento governamental, finanças e políticas públicas, administração política, gestão e burocracia, controle e participação social, capacidades estatais e instrumentos de governo, monitoramento governamental e avaliação de políticas públicas, entre outros.

Dessa maneira, sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e mesmo institucional, este acervo de contribuições deve ser lido não como ponto de chegada, mas sim como ponto de partida para os aperfeiçoamentos institucionais necessários aos desafios tecnopolíticos do Estado brasileiro na contemporaneidade.

Desejamos a tod@s boa leitura e reflexão!

**José Celso Cardoso Jr.
Coordenador da série**

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO	9
1 INTRODUÇÃO	10
2 O SISTEMA COMO ELE É	14
3 OUTRO SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO É POSSÍVEL	24
4 A URGÊNCIA DA CAPACITAÇÃO EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO	29
5 FINALIZANDO	32
REFERÊNCIAS	33

SINOPSE

A presente reflexão integra um projeto mais amplo cujo objetivo é produzir sugestões para a reformulação do processo de planejamento do governo federal e, mais à frente, ofertar elementos de natureza metodológica e organizativa para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. A ideia de preparar subsídios para repensar o sistema federal de planejamento está motivada pela necessidade de reformá-lo em profundidade, o que se pretende mostrar evidente. Mas, principalmente, pela viabilidade tecnopolítica de empreender tal reforma, pois os recursos críticos requeridos para levá-la à frente estão quase todos sob o controle do Poder Executivo federal. A principal dificuldade para a tarefa refere-se a conseguir alocar o tempo dos principais dirigentes a ela. Ou seja, conseguir fazer dominante a compreensão de que o tempo despendido com a reforma não é tempo perdido ou dedicado a coisa menor, mas tempo aplicado na preparação das condições mais estruturais para fazer melhor e mais rápido mais à frente. Em outras palavras, é um tempo utilizado para se produzir mais tempo.

Palavras-chaves: Estado; planejamento governamental; PPA 2016-2019; Brasil.

ABSTRACT

This reflection is part of a larger project whose goal is to produce suggestions for reshaping the planning process of the federal government and, further, offering elements of methodological and organizational nature for the preparation of the Multiyear Plan (PPA) 2016-2019. The idea of preparing federal subsidies to rethink the planning system is motivated by the need to reform it in depth, which is intended to show evident. But mostly, the technopolitical feasibility of undertaking such reform as critical resources required to carry it forward are almost all under the control of the Federal Executive Branch. The main difficulty for the task relates to achieve allocate the time of the main leading to this task. Ie, able to make dominant understanding that the time spent with the reform is not lost time or dedicated the smallest thing, but time applied in the preparation of the structural conditions to make better and faster later on. In other words, a time taken to produce longer.

Key-words: State; government planning; PPA 2016-2019; Brazil.

APRESENTAÇÃO

A presente reflexão integra um projeto mais amplo cujo objetivo é produzir sugestões para a reformulação do processo de planejamento do governo federal e, mais à frente, ofertar elementos de natureza metodológica e organizativa para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Os instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) têm sofrido diversas interpretações e experimentado variadas tentativas de aplicação prática sem, no entanto, se afirmarem de maneira mais duradoura e sem conquistarem adesões políticas e intelectuais que os legitimem e os transformem em efetivos mecanismos de condução dos processos de governo. Ao longo desse quarto de século, assistiu-se ao desprestigar progressivo da função planejadora e um claro enfraquecimento da capacidade de governar.

Não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar e que agora é a hora da *gestão*. Entendem o planejamento público como um reducionista processo de comando e controle, necessariamente autoritário e impossível de ser exercitado em ambientes democráticos. Ignoram o rico movimento de produção de novos conceitos, métodos, técnicas, sistemas operacionais do planejamento estratégico público acontecido ao longo dos últimos quarenta anos.¹ Desprezam as experiências exitosas de planejamento estratégico público levadas a cabo, sob o regime democrático, por países, estados, municípios e entidades públicas, ainda que com títulos ou denominações distintos, mas com conteúdo incontestável. E ignoram que *gestão* é sempre a gestão de algum plano, programa, projeto ou atividade. Pode ser a gestão estratégica quando assim exige a complexidade situacional de um determinado processo de transformação social, ou pode ser a gestão operacional de processos estruturados ou rotinizados. Sempre será a gestão de alguma iniciativa humana com o intuito de transformar a realidade circundante ou a de manter bem funcionando alguma construção social ou, a mais simples, a gestão de uma rotina operacional. Os que tomam uma coisa pela outra cometem uma grave confusão conceitual, provocam danos vultosos aos processos de governo e à própria democracia, pois governos que não entregam o que prometem acabam por desacreditar o regime político-eleitoral democrático.

1. Apenas como ilustração, ver: Plowden (1987), Hammond (1996), Ackoff (1983), Campanella (1988), De Green (1993), Dror (1978; 1988; 1990; 1999), Schwartz (1995), Jouvenel (1967) e Nelson (1985). A grande síntese pode ser encontrada em Matus (1980; 1981; 1984; 1991; 1994; 1996; 1997; 2000; 2005). E também em Måttar e Perrotti (2014).

A ideia de preparar subsídios para repensar o sistema federal de planejamento está motivada pela necessidade de reformá-lo em profundidade, o que se pretende mostrar evidente. Mas, principalmente, pela viabilidade técnico-política de empreender tal reforma, pois os recursos críticos requeridos para levá-la à frente estão quase todos sob o controle do Poder Executivo federal. A principal dificuldade para a tarefa, o verdadeiro obstáculo a ser ultrapassado, refere-se a conseguir alocar o tempo dos principais dirigentes a ela. Ou seja, conseguir fazer dominante a compreensão de que o tempo despendido com a reforma não é tempo perdido ou dedicado a coisa menor, mas tempo aplicado na preparação das condições mais estruturais para fazer melhor e mais rápido mais à frente. Em outras palavras, é um tempo utilizado para se produzir mais tempo.²

1 INTRODUÇÃO

Há, na atualidade, uma demanda explícita por maior incidência do planejamento público na vida nacional.³ Apresenta-se a seguir uma pinçada aleatória em alguns jornais, revistas e sítios com o propósito de ilustrar a afirmação anteriormente citada.

Em 18 de maio de 2014, no jornal *Estado de Minas*, encontramos a seguinte declaração da presidente Dilma Rousseff, referindo-se às obras de transposição do rio São Francisco: “Houve atrasos porque se superestimou a velocidade que a obra poderia ter, minimizando a sua complexidade”.

O jornal *O Estado de São Paulo*, em 29 de abril de 2014, reporta um seminário sobre energias renováveis, realizado pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), no qual a ministra do Meio Ambiente fez a seguinte afirmação:

A falta de integração entre o planejamento ambiental e o de setores como o elétrico tende a criar problemas estratégicos ao país. (...) Há falta de arranjos institucionais para promover um debate amplo, restringindo as discussões ao âmbito do licenciamento ambiental (...). É necessário que planejamentos setoriais dialoguem com o planejamento ambiental, que pensa nas relações de causa e efeito antes do projeto. O licenciamento olha apenas para o projeto.

2. O tempo é o recurso mais escasso entre todos os que dispõem um dirigente no processo de governar. É um recurso que sempre se esvai. Recursos políticos, econômicos etc., podem ser desacumulados ou acumulados ao longo de um mandato (Matus, 2000, p. 112).

3. São várias as declarações de políticos, autoridades, personalidades e estudiosos apontando para essa carência.

Na revista *Isto É Dinheiro*, de 16 de outubro de 2013, Hélcio Tokeshi, diretor geral da Estruturadora Brasileira de Projetos, afirma: “Não há falta de dinheiro no Brasil, o que falta é planejamento (...). Essa é uma coisa que só o governo pode fazer. O governo tem que fazer o planejamento. Essa função é indelegável”.

Para o ex-ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, “a Pasta (Ministério do Planejamento) foi esvaziada porque o país, a seu ver, deixou de pensar a longo prazo. O Planejamento perdeu *status* no governo” (Jornal *Brasil Econômico*, 9 de setembro de 2013).

“O que mais preocupa o TCU é a falta de planejamento” disse o ministro Augusto Nardes, presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 9 de abril de 2014.⁴

Para Hugo Ferreira Tadeu, da Fundação Dom Cabral,

a falta de planejamento é um problema recorrente e cultural no Brasil. Não estamos acostumados a planejar, no sentido exato da palavra, as nossas atividades. É muito comum observar grandes projetos que usualmente apresentam atrasos na sua entrega por ausência de um cronograma bem estruturado e, principalmente, de um orçamento bem definido.⁵

José Roberto Bernasconi, presidente da Regional São Paulo e coordenador para Assuntos da Copa 2014 do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco), afirma no sítio da entidade que, para resolver os nossos problemas de infraestrutura, “o conceito-chave é planejamento (...). O planejamento consistente é desenvolvido com vários anos de antecedência”.⁶

Novamente, segundo o TCU, a falta de planejamento e o grande número de falhas geraram prejuízos e vão atrasar o desenvolvimento regional. Erros, omissões e falhas cometidos na execução de dois megaprojetos de infraestrutura na Bahia – a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser erguido em Ilhéus – farão com que a Fiol fique sem uso por até quatro anos, aguardando a construção do Porto Sul.⁷

Pronunciando-se sobre a crise no abastecimento hídrico de São Paulo, o professor Antonio Carlos Zuffo, do Departamento de Recursos Hídricos da Universidade de Campinas (Unicamp), afirma que:

4. Disponível em: <www.agenciabrasil.ebc.com.br>.

5. Disponível em: <www.epochtimes.com.br>. Acesso em: 11 jun. 2014.

6. Ver <www.portal2014.org.br>. Postado em 9 de ago. 2012 e consultado em 6 jun. 2014.

7. Ver Portal Transporta Brasil. Acesso em: 13 jun. 2014.

a variação de ciclos não foi levada em conta no planejamento hídrico do estado: de 1930 a 1970, as regiões Sul e Sudeste viveram um período de baixas precipitações. Mas entre 1970 e 2010, justamente quando o sistema Cantareira entrou em operação, a região passou por um período úmido. Nossos tomadores de decisão se guiaram pela falsa ilusão de que continuaríamos produzindo água.⁸

O que tem sido afirmado sobre a falta de planejamento para as grandes obras, para a infraestrutura logística, para energia, saneamento, expansão urbana, pode ser aplicado também para o combate ao crime organizado e à violência pública, à prestação jurisdicional, à gestão do sistema prisional, à mobilidade urbana, ao aumento de competitividade da indústria, à expansão sustentável do agronegócio em convivência com a agricultura familiar, à oferta de serviços sociais de qualidade, à defesa das fronteiras nacionais, aos desafios postos para se obter uma justa equilíbrio federativa, entre tantas outras áreas complexas. São manifestações que explicitamente reivindicam a adoção de métodos e técnicas mais sofisticados e eficazes de planejamento público estratégico de abrangência multisectorial e cobrindo um prazo longo.

Mas há também uma demanda implícita manifesta na ausência de sinergia entre projetos e atividades, no desencontro de iniciativas, na superposição de ações, na ocorrência sistemática de atrasos, no agir sem oportunidade, nos indícios de ineficiência, no faz-desfaz, nas medidas tópicas para problemas estruturais, nos anúncios chamativos que não produzem consequências – por exemplo, o trem de alta velocidade –, na incapacidade de dar uma convincente e articulada resposta, interfederativa e intersetorialmente, aos reclamos que ecoaram nas ruas das principais cidades brasileiras em junho de 2013. São muitas as reclamações sobre a ausência de um planejado ordenamento das competências entre as diversas instâncias decisórias do aparato do Poder Executivo federal. Existe um clamor sussurrado, mas ouvido alto nos corredores dos prédios da Esplanada dos Ministérios, por coordenação intragovernamental, que as circunstâncias impedem tornar explícitos.

Auxilia a evidenciar essa demanda silenciosa por planejamento estratégico de alto nível, o qual inclui capacidade coordenadora, a pequena presença nos meios de comunicações dos ministros responsáveis pelos 39 setores nos quais se organiza o governo federal. Não há sinalização de como lidar com o que não é estritamente setorial, ao passo que os principais problemas e propósitos que animam o debate público e governamental são de natureza multisectorial e multidimensional.

8. Disponível em: <www.ig.com.br>. Publicado em: 17 mar. 2014. Acesso em: 9 jun. 2014.

Há uma reconhecida e antiga debilidade no planejamento e na coordenação das ações que envolvem os demais entes federados. A injusta cobrança ao governo federal por projetos e atividades executadas sob a responsabilidade de outros níveis de governo pode ser tomada como uma evidência das dificuldades variadas que a União vem enfrentando nessa esfera, sem conseguir superá-las.

É frequente no discurso dos principais atores sociais destacar a importância de o poder público apontar um horizonte para o qual possam convergir articuladamente interesses diversos, desde que devidamente coordenados. A tradução direta de tal discurso é: precisamos de um projeto; precisamos de um plano de longo prazo cujos primeiros, segundos, terceiros passos sejam evidentes e nos deem a orientação e a segurança necessárias para nos movimentarmos.

Existem algumas situações que combinam as demandas explícitas e as implícitas por planejamento estratégico público; que evidenciam o que poderia fazer o planejamento para imprimir uma dinâmica virtuosa a partir de uma iniciativa público-privada de grande porte; e que revelam a enormidade de problemas que são produzidos pela ausência do planejamento estratégico e da coordenação dos atores. Bons exemplos recentes são os fatos social e politicamente dramáticos acontecidos em Porto Velho decorrentes da construção das duas grandes hidroelétricas no rio Madeira, e o processo assemelhado na construção da Usina Belo Monte, em Altamira/PA; o drama social no entorno do Complexo de Suape/PE; os transtornos socioeconômicos e ambientais causados pelos investimentos privados no setor minero-metalúrgico na região do Alto Paraopeba/MG; e a implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, para se ficar apenas em alguns casos. Se voltarmos um pouco no tempo, conformam o mesmo tipo de drama o acontecido ao longo das rodovias Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém, na BR 364 (Mato Grosso, Rondônia, Acre), entre outras, com a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu, em Macaé/RJ (exploração petrolífera na Bacia de Campos), em Tucuruí (usina hidroelétrica) e em Carajás (exploração mineral), ambas no Pará. Em todos estes casos, regiões pobres e com grande potencial não foram preparadas para receber pesados investimentos e tirar o máximo proveito deles, fazendo-os motores de um desenvolvimento local inclusivo, democrático, sustentável e dinâmico. Na ausência de adequada preparação irão conhecer explosão demográfica, aumento da criminalidade, da prostituição infanto-juvenil, das doenças transmissíveis. Serão acompanhadas pela desestruturação das economias rural e urbana e pela degradação ambiental, pela especulação imobiliária expulsora das populações pobres para áreas marginais, pela sobrecarga insuportável sobre os serviços sociais básicos, pela presença expansiva do tráfico e consumo de drogas, pelo aumento do custo de vida, entre outras tantas mazelas (Garcia, 2010).

Os estudiosos dizem que os melhores problemas enfrentados pelos governos são os previsíveis ou evitáveis. Os primeiros, por poderem ser atacados eficazmente logo ao seu surgimento, consumindo poucos recursos e reforçando a imagem de competência do governante. Os segundos, por não chegarem a se concretizar devido às medidas preventivas. Ambos os tipos, no entanto, se transformam no que há de pior quando se realizam com alta intensidade. Mais desgastante do que esta última alternativa é quando, ao não se aproveitarem oportunidades grandiosas, permite-se que se convertam em problemas complexos e profundos. A ausência de bons sistemas de planejamento faz frequente a ocorrência dessa segunda possibilidade, como indicado aqui.

Muitos poderão achar injustos esses parágrafos introdutórios, pois temos um PPA em vigor, dispomos de diversos planos setoriais e, principalmente, existem formalmente os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, criados pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

2 O SISTEMA COMO ELE É

A Constituição Federal de 1988 traz um conjunto não ordenado de determinações e orientações relativas ao planejamento governamental que requer um arranjo normativo que o organize, de modo a fornecer ao poder público o roteiro para atuar de maneira consistente, conforme a seguir.

- 1) No Título III - da organização do Estado, Capítulo II – da União.
 - Art. 21º, IX, “(compete à União) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”;
- 2) No Título VI – da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públícas, Seção II – Dos Orçamentos.
 - Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:⁹
I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.
§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

9. Citados apenas os parágrafos mais diretamente implicados.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

3) No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

Art. 174 – “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

“§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Por não se imprimir regulamentação, mediante lei complementar, dos Artigos 165 e 174, e, principalmente, por não se proceder à organização das disposições constitucionais aqui referidas em uma estrutura lógico-hierárquica, fica-se sem orientação conceitual e metodológica para a elaboração de planos de desenvolvimento, para a prática do planejamento governamental e, consequentemente, para a integração sistêmica de todos os elementos a comporem o processo planejador. Igualmente dramática é a não regulamentação do Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT),¹⁰ que define em caráter provisório, mas que até hoje perduram, datas crueis e inconsistentes para o encaminhamento dos projetos de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Congresso Nacional. Os prazos ali definidos acabam por conferir um ritmo frenético à elaboração dos projetos de LDO e do PPA de um novo governo – este a ser entregue junto com o

10. Art. 35. “O disposto no Art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o Art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato –, fazendo com que pouca atenção seja dada à produção de tais instrumentos.

Diante de tantas indefinições, ao invés de avançar na regulamentação, mediante projeto de lei complementar, dos dispositivos constitucionais, o Poder Executivo federal optou, há treze anos, por se acomodar ou atribuir importância burocrática e economicista (ênfase no fiscal: orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle da economicidade e legalidade dos gastos) às imprecisões e às soluções provisórias deixadas pela formulação dos constituintes de 1988.

A Lei nº 10.180/2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”, não objetiva a efetiva criação de um sistema e nem a organização de bases para um procedimento sistemático e sistêmico do processo de planificação estratégica e de coordenação intra-governamental. Procura tão somente criar uma relação organizada entre as atividades integrantes do processo de elaboração e execução do PPA, da LDO e do Orçamento Geral da União (OGU). Adota uma perspectiva formal e centrada nos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis, que em nada supera as lacunas criadas pela não regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento público.

Em seu Artigo 1º, a lei afirma: “Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal”. O desenho do sistema pode ser vislumbrado pelo que dispõe o Artigo 3º (O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas), e pelo Artigo 4º, conforme a seguir.

Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

- I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;
- II - órgãos setoriais;
- III - órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do

órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.

§ 5º O órgão setorial da Casa Civil da Presidência da República tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República, ressalvados outros determinados em legislação específica.

Um sistema necessita que suas partes integrantes estejam em permanente interação, influenciando-se mutuamente, e – em se tratando de sistemas abertos, como deve ser o caso – estabelecendo trocas e influências com o ambiente circundante. O sistema aberto funciona internalizando recursos, demandas, eventos etc., e exteriorizando produtos, ações, fatos etc. O sistema criado é aberto às interações com o ambiente externo, quase que exclusivamente para proceder a alterações nas dotações orçamentárias e autorizações de despesas (contingenciamentos). O plano é de elevada rigidez, a programação física não acompanha a dinâmica da real execução de projetos e atividades, o financeiro impõe não sustentado em avaliações contínuas (*ex-ante* e *ex-post*) das decisões tomadas nesse âmbito, e das consequências dessas decisões.

Assim, os resultados práticos da lei se restringem a organizar a relação entre as unidades central e setoriais de planejamento e a conferir ao Ministério do Planejamento o poder de normatizar o funcionamento do conjunto e coordenar a elaboração dos instrumentos referidos no Artigo 165 da CF/1988. Deve ser ressaltado que a lei reafirma a visão economicista e fiscalista que orientou os constituintes na definição das peças integrantes do planejamento das despesas governamentais.

O Artigo 2º anuncia intenções ambiciosas, ao estabelecer como finalidade do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF)

I - formular o planejamento estratégico nacional; II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; V - promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

De 2001 ao presente, não se materializa qualquer tentativa, liderada pelo SPOF, de construir um plano estratégico nacional. Tampouco se tem conhecimento de planos nacionais e regionais de desenvolvimento que não o PPA e as tentativas de a ele imprimir

uma dimensão territorial – ainda não concretizada. Planos setoriais foram elaborados segundo a conveniência e o interesse da autoridade setorial e dos atores pertinentes, e não como o atendimento a demandas postas pelo órgão central do sistema. O que efetivamente aconteceu foi a realização da finalidade III (formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais), que, por ser um imperativo constitucional, não pode ficar sem atendimento, sob pena de se incorrer em crime de responsabilidade. A finalidade IV (gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal) somente poderá ser considerada alcançada se restringirmos o processo de planejamento à execução físico-financeira do PPA, a algumas avaliações que mais parecem relatórios de prestação de contas e à elaboração e execução dos orçamentos federais. A articulação com estados se dá de maneira não sistemática e de modo superficial, não adentrando nos métodos e na substância do planejamento praticado pelos entes. Há apenas uns dois anos que o órgão central passou a dedicar esforços na articulação com alguns consórcios públicos municipais, com o propósito de informá-los e qualificá-los para a elaboração de seus respectivos PPAs.

Como pode ser deduzido da figura 1, ao órgão central do SPOF foram designadas tamanhas e não conexas atribuições, que o resultado termina por distender e enevoar o foco de atenção da alta direção do ministério. Ademais, sua localização na estrutura organizacional da administração federal se dá na mesma linha dos demais ministérios setoriais. Não lhe são concedidos o poder e os instrumentos para assegurar a consistência global do PPA, a obediência às diretrizes presidenciais, a execução condizente com as prioridades maiores do governo, não dispondo do mandato e dos instrumentos para a coordenação do conjunto responsável pela execução das ações integrantes do plano.

O órgão central (MP) se desdobra em atividades estranhas ao planejamento estratégico. Não atende ao que seria exigido por um núcleo dirigente de governo que prezasse o cuidado com a direcionalidade e a congruência dos programas e ações que realizam os seus objetivos prioritários, ou seja, aqueles que dão cara e corpo ao projeto estratégico do governante. Tais programas e ações são postos em prática por uma extensa pléiade de 39 órgãos com *status* ministerial, cada qual respondendo pelo manejo de uns tantos instrumentos, quase sempre insuficientes para o eficaz enfrentamento dos complexos problemas que frequentam a agenda governamental. Disso decorre a exigência de sofisticados sistemas de informações gerenciais que apontem para a

necessidade de intervenção do órgão central responsável pela realização do plano e a presença de enorme capacidade coordenadora. E eles não estão disponíveis ao MP.

Das secretarias integrantes da estrutura do MP, a maioria não deveria estar no núcleo duro de um sistema de planejamento estratégico da alta direção do governo. As Secretarias de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Patrimônio da União (SPU), de Gestão Pública (SEGEPE) e de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT) são condizentes com um órgão que cuide da gestão da administração federal, não com o órgão central de um sistema de planejamento estratégico, entendido como o centro assessor da alta direção do governo.

A maioria das ações a comporem as políticas e programas nacionais (e dos recursos financeiros envolvidos) tem a sua execução realizada de forma descentralizada, por estados e municípios. O MP, no entanto, é um órgão sediado exclusivamente em Brasília – desconsideram-se aqui as 27 superintendências regionais da SPU, pelas razões apontadas no parágrafo anterior. Se os principais problemas a serem enfrentados quase sempre extravasam o âmbito setorial, o órgão central deveria estar presente onde as coisas acontecem, promovendo coordenação, integração intersetorial, produzindo sinergias, com vistas a assegurar eficácia e eficiência; idealmente coordenando e assegurando a produção das informações necessárias à decisão por parte das representações setoriais federais, incumbidas de prestar assessoria técnica e apoio político-administrativo aos seus congêneres estaduais – e, eventualmente, municipais.

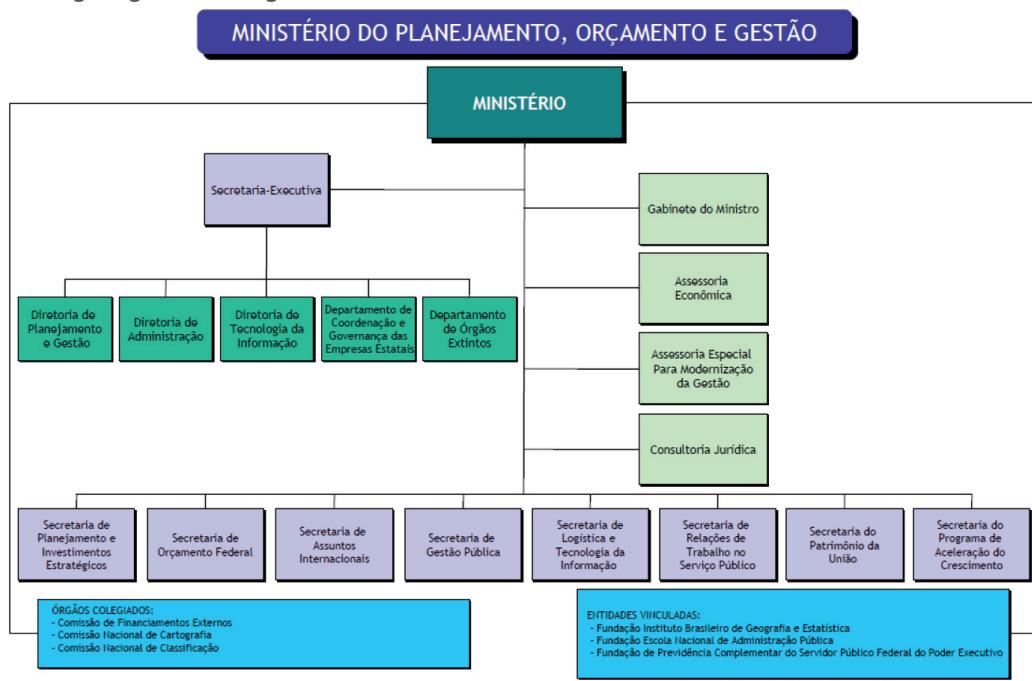
A reforçar a amplitude minimalista da concepção de SPOF derivada da Lei nº 10.180/2001, o seu Artigo 7º confere aos órgãos setoriais de planejamento

a competência para elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social [e para] coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da administração pública federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da administração pública federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis.

Tais órgãos, ademais, ficam incumbidos de “acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los,

quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo".¹¹

FIGURA 1
Organograma do órgão central do SPOF



Fonte: Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

11. Art. 7º - Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
 - II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da administração pública federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da administração pública federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
 - III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
 - IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração pública federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
 - V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;
 - VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;
 - VII - realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas;
 - VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.
- Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Ao se verificar a produção oriunda da realização das competências concedidas aos órgãos setoriais de planejamento, quase nada se encontra além do requerido para a elaboração, execução, e (modestas) avaliações do PPA – principalmente dos orçamentos.

O planejamento setorial efetivo acontece nas secretarias finalísticas dos ministérios, devendo ser consolidado e politicamente validado pelo Gabinete do Ministro. Sobre ele o órgão setorial de planejamento tem interferência praticamente nula. Sua atuação, vinculada à Secretaria-Executiva, estará restrita a trabalhar as implicações orçamentárias de tais planos e programas, ignorando tudo o mais exigido na sua condução do dia a dia.

A distribuição pelo SPOF dos servidores (teoricamente) especializados é regulada pelo Artigo 30 da lei aqui comentada:

Os servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Lei, *independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança* (grifo nosso).

Ou seja, ignora-se que o planejamento é praticado por quem executa, que a execução se encontra sob a responsabilidade das áreas finalísticas, e que o planejamento do conjunto setorial está afeto ao secretário-executivo, ao ministro e a suas respectivas assessorias. Daí que, se quiserem contar com o apoio dos servidores (teoricamente) especializados, deverão dispor de cargos comissionados para poder requisitá-los e contar com a disposição colaborativa dos responsáveis pela gestão de tais carreiras.

Além da Lei nº 10.180/2001, existe outra que muito importa para o real funcionamento do SPOF. Trata-se da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras dos servidores atuantes no SPOF, mas que também define as situações nas quais os servidores das carreiras pertinentes podem ser lotados em outros espaços que não aqueles permitidos pela lei organizadora do sistema. No Artigo 18 da Lei nº 11.890, define-se que:

Os integrantes das carreiras (de gestão governamental) a que se refere o Art. 10 desta lei somente poderão ser cedidos ou ter exercício fora do respectivo órgão de lotação nas situações definidas no Art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e, ainda, nas seguintes:

“IV - cessões para o exercício de cargo de natureza especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais;

V - exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Pode ser por corporativismo garantidor de privilégios diferenciados ou por concepção rígida e imprópria da gestão de recursos humanos críticos para colocar o SPOF em operação. O fato é que não se consegue a apropriada distribuição dos servidores da função planejamento dentro das organizações do Poder Executivo federal. Se uma área setorial prioritária para os objetivos de um governo necessitar do apoio dos servidores (teoricamente) especializados em planejamento, deverá dispor de, no mínimo, inúmeros DAS 4 para com eles poder contar.¹²

Essas disposições legais representam um empecilho à efetivação de um verdadeiro sistema de planejamento estratégico. Como construir unidade e direcionalidade em uma área setorial qualquer sem um plano sempre vigente, atualizado e orientador das decisões do dia a dia? A distribuição dos servidores incumbidos do planejamento deve ser revista em profundidade.

É chegado o momento de justificar o porquê do uso da expressão “servidor (teoricamente) especializado”. Antes de tudo, não se pretende qualquer demérito ao assim qualificá-los, e sim dirigir a crítica àqueles responsáveis por o governo federal, influenciando decisões dos outros entes federados, ter menosprezado – talvez abandonado – a formação de planejadores governamentais. Algo em torno de três décadas se passaram sem que tenhamos conseguido reorganizar a formação de planejadores governamentais. Os analistas de planejamento e orçamento (APO), quando aprovados nos processos seletivos, passam por um, assim chamado, curso de formação. O curso é ministrado em tempo exíguo para habilitar os recém-ingressos nas lides do planejamento estratégico público, muitos deles sem nenhuma experiência em processos de governo, saídos da universidade com titulações diversas, mas que ao serem aprovados nos concursos vão conseguir o seu primeiro emprego.¹³

12. Pesquisa realizada sob o amparo de uma parceria Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/Secretaria de Orçamento Federal/Associação Nacional dos Servidores da Carreira do Planejamento e Orçamento (SPI/SOF/Assecor), *Diagnóstico dos Setoriais de Planejamento e de Orçamento Federal*, maio de 2013, atesta a concentração dos analistas de planejamento e orçamento nas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPOs), Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs), Subsecretarias de Orçamento e Administração (SOADs), Departamentos ou Coordenações de Planejamento e Orçamento ou equivalentes.

13. Curiosamente, os que já têm ou posteriormente fazem cursos de especialização ou mestrado concentram-se nas áreas de administração, administração pública, finanças e finanças públicas, economia, engenharia, direito e políticas públicas (SPI/SOF/Assecor, *op.cit.*).

É bastante amplo o conjunto de disciplinas e atividades práticas a compor um curso de formação de planejadores que os torne aptos a praticar o planejamento estratégico público demandado pelo complexo processo de governar sociedades democráticas e dinâmicas. O tempo mínimo para consolidar conceitos, métodos e técnicas não triviais, não ensinadas em qualquer curso de pós-graduação ofertado em nossas universidades e mesmo no exterior, será muito superior ao dedicado ao curso de formação que são obrigados a cumprir. Os cursos oferecidos nos últimos tempos têm carga horária variando entre 450 e 550 horas. A título de comparação, a formação de planejadores governamentais realizada pela antiga Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR), por intermédio do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social/Instituto de Planejamento Econômico e Social (Cendec/Ipea), com a colaboração do Instituto Latino-Americano e do Caribe/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Ilpes/Cepal), entre a segunda metade dos anos 1960 e início da década de 1980 era de aproximadamente 1.600 horas/aula, seguido de anos de aprendizado prático (Ipea, vários anos). Os cursos frequentados pelos analistas de planejamento e orçamento seguem o programa contido no box 1 (Enap, 2013).

BOX 1

Estrutura curricular dos cursos de formação para APO

Eixo 1 – Estado, sociedade e democracia

O Estado contemporâneo e suas transformações.
Democracia e cidadania no Brasil.
Sistema político brasileiro.

Eixo 2 – Economia e desenvolvimento

Economia brasileira.
Economia internacional.
Economia do setor público.
Economia da regulação e defesa da concorrência.

Eixo 3 – Administração pública

O debate contemporâneo da gestão pública.
Administração pública brasileira.
Fundamentos de direito público.
Comunicação escrita em governo.

Eixo 4 – Planejamento e gestão orçamentária e financeira

Introdução às políticas públicas.
Planejamento estratégico governamental.
Análise e interpretação de indicadores.
Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas.
Sistema de planejamento federal.
Gestão, avaliação e revisão do PPA.
Monitoramento e avaliação de políticas públicas.
Bases conceituais e institucionais do orçamento.
Sistema de Orçamento Federal.
Aspectos fiscais: receita e necessidade de financiamento do governo central.
Elaboração e programação orçamentária.
Controle e avaliação da execução orçamentária e financeira.

Palestras, seminários e visitas técnicas.

Fonte: Enap (2013).

O curso dá notícias sobre o Estado e a democracia brasileiros; sobre economia, mas não sobre desenvolvimento; sobre administração pública, mas não sobre processos de governo; e na parte sobre planejamento o forte é o PPA, um (não) plano que tem sido um orçamento plurianual ou uma listagem de coisas a fazer, deficiente em meios e instrumento de implementação; além do Orçamento da União (Garcia, 2012).

Após essa passada panorâmica sobre o SPOF, sua organização, atribuições, regulação e principais traços de sua operação, é chegado o momento de apresentar sugestões para a superação do que foi aqui considerado um conjunto de insuficiências.

3 OUTRO SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO É POSSÍVEL

Sob a concepção de que um sistema de planejamento da alta direção do governo é um dos mais cruciais aparatos do processo de governar, entende-se que suas atribuições centrais são: colocar conhecimento e informação a serviço da ação do dirigente máximo; realizar o processamento técnico-político das demandas que chegam ao dirigente e das decisões dele emanadas; manter o plano de governo vigente, mediante a sua constante atualização; assegurar a consistência global da rede de decisões da alta direção governamental; ofertar cenários válidos para subsidiar a construção dos caminhos condutores aos objetivos pretendidos; coordenar o sistema de planejamento estratégico do conjunto do governo (planos atualizados, avaliações de consistência e sinergia intertemporal, de oportunidade, de direcionalidade, de eficácia processual, intermediária e terminal); entre outras relevantes tarefas.

Em assim sendo, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República, tal como sugere a figura 2.

FIGURA 2
Proposta de criação e inserção da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral no âmbito e organograma da Presidência da República Federativa do Brasil



Elaboração dos autores.

O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, conforme figura 3 adiante, deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001, como a Secretaria de Ação Estratégica (SAE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, permitindo-lhe foco concentrado nas tarefas anteriormente relacionadas, de acordo com o que se segue.¹⁴

- Secretaria de Planejamento de Longo Prazo: análise de problemas complexos de natureza multisectorial e multidimensional, elaboração de cenários prospectivos, avaliação de consistência intertemporal dos planos e programas globais e setoriais.
- Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação de Investimentos Estratégicos – fusão da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) –, com a missão de preparar e coordenar as prioridades explicitadas pelo programa de governo e os programas e projetos considerados críticos, por terem elevada repercussão socioeconômica, territorial e ambiental. A seleção de projetos derivados dos programas e projetos estratégicos, os cuidados com a execução, a cobrança de informações e a remoção de gargalos, afetos atualmente à Sepac, também ficariam a cargo da secretaria, contando, agora, com a estrutura sugerida na figura 3.
- Secretaria de Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).
- Uma secretaria de monitoramento e avaliação, cuidando, ademais, de desenvolver métodos e técnicas para os executores, de conceber e gerir os sistemas de informações gerenciais sobre o contexto e sobre a atuação de atores relevantes a cada prioridade, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central.
- À Seplan/PR deveria se juntar a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais/PR, a SAF, pois o governo federal não pode mais negligenciar o fato de que a Federação encontra-se em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras.

14. Deve ser lembrado que nos antigos livros-texto de planejamento governamental e nas formulações contemporâneas mais sofisticadas, a orçamentação do plano sempre aparece como uma atividade intermediária do processo, e nunca com o destaque que lhe foi conferido pela onda neoliberal: Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Orçamento e Gestão; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão etc.

Consequentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas para se ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada. Há que ser redefinida a atuação da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain), pois a cada vez se tornam menos relevantes os empréstimos junto aos organismos multilaterais de financiamento, e aumentam os requerimentos para uma atuação mais incisiva junto a fóruns internacionais e para intensificar a integração regional. Parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema, além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ipea, e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que será objeto de uma proposição mais à frente, e outras entidades como o CDES e o Fórum Interconselhos (devidamente institucionalizado). Ambos desempenham importante papel na articulação de interesses, na construção de consensos e na auscultação da sociedade civil.

FIGURA 3
Proposta de estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral no âmbito da Presidência da República Federativa do Brasil



Elaboração dos autores.

Imagina-se uma revisão das leis que orientam a lotação de analistas de planejamento e orçamento (APO) e de outras carreiras cruciais ao planejamento estratégico e à coordenação governamental (Artigo 30, da Lei nº 19.180/2001 – técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, especialistas em políticas públicas e gestão governamental). O objetivo seria permitir a inserção desses servidores onde de fato são necessários. Assim, cada secretaria finalística dos ministérios deveria contar, junto ao gabinete do(a) secretário(a), com uma assessoria de planejamento estratégico, tripulada por

integrantes das carreiras referidas. Nas secretarias-executivas dos ministérios seriam criadas assessorias especiais de planejamento estratégico, incumbidas de estruturar e manter vigente os planos setoriais, produzindo conhecimento e informação para a tomada de decisões com alta direcionalidade. Aos gabinetes dos ministros seriam destinados grupos de processamento técnico-político, com a atribuição de fazer as avaliações de última instância que antecedem o processo decisório, assim como de traduzir para os dirigentes, gestores e servidores as determinações, diretrizes e demandas do ministro.

Em contrapartida a essa reestruturação, um Ministério da Gestão Pública seria organizado, absorvendo, de acordo com a figura 4, as atribuições das atuais Secretaria de Gestão Pública (Segep), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT), e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – e talvez, ainda, uma secretaria dedicada ao monitoramento e gestão intensiva de projetos derivados dos estratégicos, hoje sob a responsabilidade da Sepac.

FIGURA 4
Proposta de estrutura organizacional do Ministério da Gestão Pública



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Funpresp (Fundação de Presidência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo).

Na mesma linha de auxiliar a operação do Sistema Federal de Planejamento, removendo do órgão central as atribuições impróprias, mas constituindo outros organismos competentes e funcionalmente coesos, vislumbra-se a necessidade de ser criado um ministério do Ordenamento e do Desenvolvimento Territorial que incorporaria, conforme figura 5 adiante, a maioria das atribuições, instrumentos, entidades subordinadas e vinculadas do atual Ministério da Integração – exceto

irrigação, transferida para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), por seu poder de remodelar o território, reduzir distâncias, induzir o movimento de pessoas e atividades econômicas; a Agência Nacional de Águas (ANA), por motivos idênticos aos da EPL. Ademais, o novo órgão responderia, junto com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), pelo zoneamento ecológico-econômico de todo o território nacional, transformando-o em efetivo instrumento de regulação do uso do solo; estabeleceria o Mecanismo de Desenvolvimento Territorial (estudos e relatórios de impacto socioterritorial, planos de desenvolvimento socioterritorial), com vistas a permitir o maior benefício socioeconômico possível de toda intervenção pública ou privada considerada impactante – transformar a potencial produção de problemas (grandes obras públicas, grandes investimentos privados) em motor de desenvolvimento local sustentável e inclusivo.

Os Ministérios da Gestão Pública e do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial poderiam ou não ser partícipes do Sistema de Planejamento Federal, mas devem ser entendidos como decisivos auxiliares para a consecução dos objetivos do desenvolvimento nacional.

FIGURA 5
Proposta de estrutura organizacional do Ministério do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial



Elaboração dos autores.

4 A URGÊNCIA DA CAPACITAÇÃO EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO

O planejamento estratégico governamental no Brasil padece de alguns males: há uma considerável incompreensão sobre o lugar que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, em sentido amplo e em oposição a tudo que não é natural. Daí que não é demandado e não se busca seu desenvolvimento teórico e metodológico. A experiência nacional e internacional revela que tais desenvolvimentos acontecem por conta de esforços intelectuais e operacionais empreendidos no interior dos próprios governos para resolver problemas decorrentes da prática de governar, não sendo muito significativa a contribuição oriunda das academias. Todavia, há que ser registrado o considerável apporte oferecido pelo Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) – organismos setoriais como Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), Fundo das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), entre outros, e, principalmente, a Ilpes/Cepal. Como recordado anteriormente, o Cendec/Ipea realizou grande parte desse esforço no Brasil, tendo deixado de fazê-lo há algumas décadas.

A Enap tem se esforçado, lutando contra uma realidade adversa: as fortes legiões do gerencialismo que ainda dominam boa parte de nossas universidades e marcam forte presença entre dirigentes, gestores e servidores públicos; a quase inexistência de planejadores de boa estirpe que pudessem se dedicar à capacitação dos servidores que ingressam no sistema; o pouco valor atribuído por dirigentes em alocar quadros técnicos qualificados e tempo na preparação de cursos que possibilitem dar partida à superação das debilidades identificadas.

Assim, três possibilidades se apresentam, a seguir descritas.

- 1) A primeira, e menos desejável, é transferir a Enap para o Ministério da Gestão Pública, com a incumbência de formar ou complementar a formação de servidores não integrantes das carreiras dedicadas ao planejamento estratégico público e ao assessoramento técnico-político. Menos desejável, por reduzir as possibilidades de interação, os espaços de debate, o fluir do conhecimento sobre problemas surgidos na prática de governar e sobre como foram superados. Tudo isso forma um caldo de cultura instigante e produtor de inovações a ser devidamente considerado e aproveitado. É de todo necessário, todavia, que a Enap passe a contar com um corpo docente mais

estável, que também pesquise e desenvolva material instrucional avançado, em sintonia com os complexos problemas que afligem a administração federal. Tais problemas são frequentemente desconsiderados, mascarados ou minimizados, por exigirem tempo, conhecimento não trivial, e dedicação para serem equacionados ou superados.

- 2) A segunda seria criar na estrutura da Enap um centro de altos estudos e formação em governo (CAEF-Gov), dedicado exclusivamente a pesquisar, produzir conhecimento necessário ao avanço dos processos de governo, material instrucional e ferramentas metodológicas operacionais, e oferecer cursos de longa duração, modulares ou não, de média e curta duração. O tempo deve ser função dos requerimentos teóricos, técnico-metodológicos e didático-pedagógicos, e não das conveniências de dirigentes imprevidentes que relutam em formar adequadamente servidores, sempre sob a alegação de não poder liberá-los, dadas as urgências¹⁵ com as quais lidam.
- 3) A terceira seria criar o referido centro como unidade autônoma, vinculada à secretaria-executiva do órgão central do Sistema Federal de Planejamento. Seja nesta ou na opção anterior, o que importa é o tipo de servidor a ser recrutado para tripular o CAEF-Gov e o modo de funcionamento do centro. Imagina-se selecionar servidores integrantes de carreiras afins, com formação pertinente e grande experiência em processos de governo. Um grupo composto por APO, técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, técnicos de planejamento P-1501 do grupo TP-1500, analistas de finanças e controle (AFCs), especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs), integrantes da Advocacia Geral da União (AGU), diplomatas, oficiais das Forças Armadas, aposentados que militaram intensamente no planejamento governamental, todos dispostos a estudar, sistematizar as suas respectivas experiências, pesquisar e organizar os avanços teóricos metodológicos, preparar material instrucional condizente, e realizar cursos, oficinas, laboratórios e o que mais for necessário para formarmos os planejadores exigidos pelos tempos atuais. Pode ser pensado um processo de identificação e seleção de quadros de colaboradores, integrantes das carreiras do ciclo de planejamento e gestão governamental – eventualmente servidores e empregados públicos de outras áreas e acadêmicos que possam trazer assuntos e matérias de interesse –, e instalar um mecanismo incentivado de rodízio, com dedicação por dois ou três anos ao centro. Ao cabo do período seriam substituídos por outros com igual perfil e disposição.

É preciso ter em conta que formar planejadores de um novo tipo e assessores técnico-políticos não é algo possível com a utilização de manuais de uso corrente.¹⁶

15. Quase sempre as urgências são tarefas demandadas há tempos e não feitas no momento certo. Diferentemente, as emergências acontecem de repente, sem aviso, e exigem respostas rápidas.

16. Ver, a título de exemplo: Dror (1996; 1997) e Matus (1993).

As matérias ou disciplinas que dominariam a programação do CAEF-Gov seriam algo como o que segue:¹⁷

- teoria do jogo social; estrutura e dinâmica das sociedades contemporâneas;
- os processos de transformação social;
- história do planejamento governamental;
- o processo de governar;
- a organização dos governos; a explicação situacional;
- a explicação situacional de problemas complexos;
- análise estratégica;
- estudo de atores;
- simulação histórica;
- estudos de futuro e prospectiva estratégica;
- planejamento estratégico público;
- planejamento estratégico setorial;
- desenho de programas e o orçamento por programa;
- gestão de programas multisectoriais;
- monitoramento e avaliação da gestão pública;
- sistemas de informações sobre investimentos (públicos e privados);
- gabinete do dirigente e sistema de direção estratégica;
- administração de conversações;
- técnica de jogos;
- estratégias e técnicas de negociação; e
- análise de grande estratégia.

Tais indicações são apenas algumas entre outras que a avaliação da experiência prática irá revelar. Uma entidade como o CAEF-Gov deverá realizar uma permanente pesquisa junto à alta e à média direção do aparato governamental em busca dos problemas que os afligem e estão carecendo de tratamento satisfatório. Esses problemas também passariam a compor a agenda de estudos e desenvolvimento do centro.

17. No fundamental, trata-se da proposta de Matus (1993).

5 FINALIZANDO

Significativos atores sociais reclamam que o governo não oferece uma visão clara e abrangente dos caminhos que pretende seguir e de aonde quer chegar. Necessitam disso para se posicionarem e mobilizar os recursos que controlam, seja para reforçar a caminhada e validar os objetivos, seja para alterar o roteiro e fazê-lo mais próximo aos seus interesses.

No interior do aparato da administração pública federal é facilmente encontrado o reconhecimento de que a extrema segmentação setorial da estrutura organizacional do governo produz ineficiências e ineficácia. Não se produz sinergia, não é permitido o surgimento da nova qualidade, da nova capacidade, tampouco do aumento da potência realizadora/transformadora possibilitado pela conjugação programada e coordenada de múltiplas e diversas competências.

Ademais, o Brasil se posiciona no cenário econômico e político internacional com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro não longínquo. O estágio socioeconômico alcançado nos coloca em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo, ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

O aqui apresentado dá vazão a um entendimento por muitos compartilhados e, principalmente, a uma comprometida vontade de ver o governo galgar estágios superiores de direcionalidade e eficácia global. Acreditamos que o momento é oportuno, pois é nos períodos pré e pós-eleitoral que os projetos de mudança encontram ambiente mais propício para obter a consideração dos dirigentes.

Há aqui, também, a expectativa de se ter conseguido mostrar viabilidade para a reforma do Sistema Federal de Planejamento. Os meios e recursos para tanto estão, no fundamental, sob o controle do Poder Executivo.¹⁸ Mesmo algumas mudanças legais necessárias apresentam, como mostra a história mais ou menos recente, fácil tramitação legislativa.

18. Observe-se que, complementarmente ao sugerido, os demais ministérios, aqueles sem proposição de um organograma, deveriam dispor de assessorias de planejamento estratégico nos gabinetes de todas as secretarias finalísticas, de assessorias especiais de planejamento estratégico nas secretarias-executivas e de núcleos de processamento técnico-político, e salas de situação junto aos gabinetes dos ministros.

Por ser organizativamente mais fácil, e demandar menos tempo para produzir frutos, talvez deva-se priorizar a implantação do CAEF-Gov e a formação de planejadores. Reforça-se, desse modo, a própria viabilidade das mudanças, ao mesmo tempo em que se propicia a introdução progressiva de melhorias no funcionamento do sistema.

São essas as apostas dos autores.

REFERÊNCIAS

- ACKOFF, R. **El arte de resolver problemas.** Limusa, 1983.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 14 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- _____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/hzAEyH>>.
- _____. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do Ipea; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC; altera as Leis nos 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nos 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/72G5CT>>.
- CAMPANELLA, M. (Ed.). **Between rationality and cognition:** policy-making under uncertainty, complexity and turbulence. Albert Meynzer, 1988.

- DE GREEN, K. B. **A systems-based approach to policymaking**. Kluwer Academic Press, 1993.
- DROR, Y. Idéia politológica dos estudos do futuro: futuros alternativos e ação presente. **Revista Ciência Política**, Rio de Janeiro, jan./mar. 1978.
- _____. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. Caracas, Fundacion Altadir, 1988.
- _____. **Enfrentando el futuro**. México: Fondo de Cultura Economica, 1990.
- _____. **La capacidad de gobernar**. México: Fondo de Cultura Economica, 1996.
- _____. O administrador público tipo delta para o século 21. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 2, maio/ago. 1997.
- _____. **A capacidade para governar**. São Paulo: Fundap, 1999.
- ENAP – Escola Nacional de Administração. **Catálogo de cursos**, Brasília, 2013. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em: 18 jul. 2014.
- _____. (Coord.). **Acelerar a inclusão produtiva**: o novo ciclo de investimentos e oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais. Brasília: MDS/SAIP, out./2010.
- _____. O PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.
- HAMMOND, K. R. **Human judgment and social policy**. Oxford University Press, 1996.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatórios Anuais de Atividades. Brasília: Cendec, vários anos. Memória técnica do Ipea.
- JOUVENEL, B. **The art of conjecture**. New York: Basic Book, 1967.
- MÁTTAR, J.; PERROTTI, D. (Eds.). **Planificación, prospectiva y gestión pública**. Santiago de Chile: CEPAL, mayo 2014.
- MATUS, C. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- _____. **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981.
- _____. **Política y plan**. Caracas: IVEPLAN, 1984.
- _____. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, v. 5, p. 28-42, 1991.
- _____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- _____. **Reingeniería pública**. Caracas: Fundación Altadir, 1994.
- _____. **Adeus, senhor presidente**. São Paulo: Fundap, 1996.

- _____. **Los 3 cinturones de gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 1997.
- _____. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi** – estratégias políticas. São Paulo: Fundap, 1996.
- _____. **O Líder sem Estado-Maior.** São Paulo: Fundap, 2000.
- _____. **Teoria do jogo social.** São Paulo: Fundap, 2005.
- NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político americano.** São Paulo: Alfa-Omega, 1985.
- PLOWDEN, W. (Org). **Advising the rulers.** Oxford, UK: Basil Blackwell, 1987.
- PRESIDENTE do TCU culpa falta de planejamento por atraso nas obras da Copa. EBC, 9 abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/FpMhzO>>.
- SCHWARTZ, P. **A arte da previsão.** São Paulo: Scritta, 1995.
- SPI/SOF/ASSECOR. **Diagnóstico dos setoriais de planejamento e de orçamento federal.** Brasília, maio 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003.** Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Leonardo Moreira Vallejo
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)
Laryssa Vitória Santana (estagiária)
Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)
Thayles Moura dos Santos (estagiária)
Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**Secretaria de
Assuntos Estratégicos**GOVERNO FEDERAL**
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA