

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO PPA 2012-2015*

EUGÊNIO ANDRADE VILELA DOS SANTOS
OTÁVIO AUGUSTO FERREIRA VENTURA
RAFAEL MARTINS NETO

Resumo

O artigo analisa as principais inovações no modelo de gestão do Plano Plurianual Federal para o período de 2012-2015, comparando as inclinações atuais com o modelo anterior. As inovações foram discutidas a partir da natureza política da administração pública, das circunstâncias nas quais o planejamento se associa à gestão e à luz da apropriação que o direito administrativo faz dos instrumentos de gestão. Identificou-se que as inovações na linguagem, na estrutura e na regulamentação dialogam com um conceito mais pleno de gestão porque criam um caminho para ressignificá-la, associando o conceito à capacidade de fazer. Apesar das inovações conceituais e simbólicas, a conclusão alerta para a necessidade de se qualificar o ambiente institucional do PPA com instrumentos e conhecimentos associados às questões práticas sobre o funcionamento do Estado, visto que são essenciais para viabilizar as políticas. Nesse sentido, o artigo traz sugestões de como lançar o PPA no mundo real das políticas públicas. Uma leitura em retrospectiva da obra de Alfred Marshall revela a grande complexidade de um pensamento aberto à renovação da teoria, com uma noção implícita de dinamismo do sistema produtivo e com uma visão internacional do processo do capital.

Palavras-chave: Plano plurianual; Administração política; Planejamento governamental; Implementação.

Abstract

The article analyzes the major innovations in the management model of the Federal Multi-Year Plan for the period 2012-2015, comparing current inclinations with the previous model. The innovations were discussed from the political nature of public administration, the circumstances in which planning is associated with the management and ownership in the light of the administrative law makes management tools. It was identified that the innovations in language, structure and regulatory dialogue with a fuller concept of management because they create a path to offering new significance it, associate the concept with the ability to do. Despite conceptual and symbolic innovations, the conclusion points to the need to qualify

* Este texto é adaptado do artigo "O modelo de gestão do PPA 2012-2015", apresentado pelos autores no VI Congresso Consad de Gestão Pública, em 2013.

† SPI/MP. Endereço eletrônico: eugenio.santos@planejamento.gov.br

‡ SPI/MP. Endereço eletrônico: otavio.ventura@planejamento.gov.br

¶ SPI/MP. Endereço eletrônico: rafael.neto@planejamento.gov.br

the institutional environment of the PPA with tools and knowledge associated with practical questions about the functioning of the state, as they are essential to enable the policies. In this sense, the article offers suggestions on how to launch the PPA in the real world of public policy.

Keywords: Multi-annual plan; Policy administration; Government planning; management; Implementation.

Introduction

○ Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresentou inovações significativas na sua estrutura e linguagem com o objetivo declarado de representar melhor as escolhas e as políticas públicas, além de criar condições mais adequadas para a sua gestão.

O presente artigo tem o objetivo de analisar as inovações na gestão do PPA. Para tanto, lançaremos mão de uma reflexão sobre o conceito de gestão e as circunstâncias nas quais ela se associa ao planejamento e ao PPA a partir do ambiente de funcionamento do governo, com destaque para as práticas regidas pelo direito administrativo.

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três seções com o objetivo de: (i) explorar os conceitos e as interfaces entre gestão, planejamento e PPA; (ii) analisar os princípios que organizam o atual modelo e suas inovações concretas, comparando as inclinações atuais com o modelo de gestão anterior; e (iii) apresentar as categorias do PPA que são objetos formais de gestão. Na conclusão serão apontados desafios relacionados aos assuntos analisados.

Conceitos

A gestão do PPA não parece ser um objeto de consenso quanto a sua natureza. Em regra, ela é concebida a partir das atividades de monitoramento, avaliação e revisão, como se essas atividades, uma vez integradas e muito bem realizadas, fossem suficientes para ampliar a capacidade do Estado para fazer. Essa abordagem privilegia o enfoque no fluxo e no sistema de informações, na responsabilização e nos métodos e técnicas de avaliação, além do (re)desenho dos programas.

Outra abordagem possível seria compreender a gestão como um conjunto de atividades com o objetivo de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano. Trata-se de uma leitura que ressalta a criação de instrumentos ou o tratamento de informações sem os limites das categorias formais do PPA. Significa extrapolar os limites burocráticos do PPA e agir para além de suas fronteiras, construindo condições institu-

cionais para viabilizar o gasto público considerando a teia de normas e práticas que impedem a execução, ainda que formalmente utilizando a sua estrutura para criar agendas capazes de contribuir para atingir as metas.

A preferência por trabalhar com uma clivagem entre os conceitos de gestão a partir de suas inclinações deriva da constatação de que os processos de monitoramento, avaliação e revisão têm se tornado, recorrentemente, um fim em si mesmo.

No PPA 2012-2015 a gestão dialoga com as duas vertentes. Conforme será relatado mais adiante, ele flerta formalmente com a implementação ao mesmo tempo em que orienta seu escopo para o monitoramento, a avaliação e a revisão. Entretanto, apesar da aproximação com a implementação¹ não há na Lei nenhum instrumento capaz de ajudar o gestor a fazer. Há uma expectativa de que, por meio do monitoramento, da avaliação e da revisão, a gestão do PPA contribua para entregar as metas.

Como o PPA não dispõe de instrumentos para fazer acontecer as políticas, necessariamente precisa, no mínimo, dialogar com a institucionalidade e os recursos (formais e informais) não pormenorizados ou descritos no Plano.

Nesse sentido, a gestão tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do PPA. Antes de averiguar os elementos presentes no atual modelo, cabe uma investigação acerca do conceito dominante de gestão a fim de identificar lacunas que possam comprometer os objetivos do próprio instituto.

Embora não haja consenso, o conceito dominante² de gestão pública está relacionado à organização dos processos com vistas a aumentar a eficiência do setor público.³ Assuntos como o combate à corrupção, a habilitação (competência), a melhoria da qualidade dos serviços e o combate ao desperdício de recursos, entre outros, estão fortemente associados ao conceito. A gestão se ocupa, predominantemente, da reflexão, da invenção, do registro e da disseminação de formas mais adequadas de mapeamento e organização de processos com vistas a aprimorar o serviço público, mirando, ainda que apenas no discurso, a eficiência.⁴

Entre as influências do conceito, destacam-se a própria administra-

1 Artigos 12 e 13 da Lei n.º 12.593/12 e artigo 4.º do Decreto n.º 7.866/12.

2 Esse domínio pode ser ilustrado pelo foco da maioria das publicações, dos editais de concursos públicos, dos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação e, principalmente, pela representação que a sociedade tem da gestão pública.

3 É importante investigar as relações que influenciaram na representação quase universal que o conceito de gestão adquiriu no âmbito da doutrina neoliberal que predominou nos anos 90.

4 Eficácia e efetividade sempre acompanharão a eficiência nos manuais de gestão pública. Predominantemente, apenas nos manuais.

ção científica e seus desdobramentos, a administração pública (encarada especialmente a partir da burocracia como evolução do patrimonialismo), a nova administração pública e a governança.⁵

Nesse processo de formação do conceito, é fundamental destacar a predominância da separação hermética que se fez entre política e técnica no âmbito da administração pública, porque ela é a causa de práticas, procedimentos, visões e valores que ignoram aspectos fundamentais relativos ao ambiente no qual as políticas são praticadas. Isso gera impactos negativos tanto na prestação de serviços públicos quanto na representação que a sociedade tem do Estado e do espaço público (Nogueira, 2004). Para refletir sobre essas afirmações, interessa explorar o processo de sedimentação de um conceito incompleto de gestão.

Do ponto de vista da administração científica, é possível concebê-la como um ramo do conhecimento que se estrutura para subsidiar a economia no interior de um Estado regido pelo modo de produção capitalista,⁶ ou seja, investigações que se ocupam de um ambiente privado, no caso, a empresa capitalista, orientada para maximizar os lucros.

Cabe um parêntese para comentar a diferença na trajetória entre a administração e a economia. Interessante como a primeira teve mais dificuldades para fazer uma leitura de seu objeto a partir do ambiente público, ainda que ela tenha incorporado na análise conceitos como cultura, valor e ética. Sobre esse aspecto são importantes as lições de Santos (2004), argumentando que “a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações”.⁷

Na mesma linha, o cerne das investigações na origem da burocracia busca introduzir no Estado uma perspectiva neutra e racional, a partir de regras formais de natureza processual e procedimental, que assegura uma padronização a partir de critérios técnicos com vistas a profissionalizar as organizações e subsidiar o exercício do poder.

Ocorre que, na tentativa de construir práticas que rompessem com o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, racionalizasse a administração pú-

5 Apesar da dificuldade de conceituar tanto a nova administração pública quanto a governança, Carneiro & Menicucci (2012), no primeiro caso, e Prats i Catalá (2005), no segundo, apresentam reflexões importantes.

6 Interessante notar como a expressão *administração pública* vai perdendo o protagonismo nas reflexões sobre a organização do Estado no Brasil. Em seu lugar desponta a “gestão pública”, trazendo consigo uma imagem da eficiência e modernidade.

7 Sobre a racionalidade instrumental ou eficácia instrumental são fundamentais as reflexões de Moretti (2012) que, aplicadas à gestão (mas também ao planejamento e à economia), desvelam os valores oficializados que se escondem por detrás de uma linguagem aparentemente neutra.

blica, a perspectiva instrumental não confere tratamento adequado a uma série de relações que influenciam e, por vezes, determinam as possibilidades associadas aos processos de produção. Argumenta-se que há um grave equívoco quando não se confere tratamento adequado à esfera pública,⁸ com toda a sua complexa rede contraditória de influências e determinações que irão incidir sobre agentes, instituições, processos, ideias, etc.

Portanto, argumenta-se que as reflexões originárias precisam ser refeitas a partir de métodos de pesquisa capazes de tratar e fornecer respostas que releiam e avaliem o assunto em sua forma mais plena, considerando a complexidade que envolve as relações sociais. Para tanto, é preciso ler a gestão a partir de outras óticas, tais como a filosofia, a ciência política e a sociologia.

Um tratamento mais completo da gestão pública deve considerar que gerir o Estado é fundamentalmente um processo de luta política em espaço onde há:

- ◆ conflito entre racionalidade política e racionalidade técnica;
- ◆ regras de arranjo político que por vezes embaralham a situação entre oposição e adesão;
- ◆ burocracias insuladas;
- ◆ absoluta complexidade, que cria uma série de perspectivas de leituras ambíguas reforçando a acentuada assimetria de informações.

Nesse ambiente, tratar a gestão pública sem considerar o cenário parece mais uma opção por não tratar de gestão e sim investigar outro fenômeno linear e controlado. Esse conjunto que caracteriza o ambiente público parece suficiente para definir que a gestão é, antes de tudo, um processo político.

Além de não contribuir para esclarecer os dilemas, a perspectiva dominante cumpre uma função de demonizar a política e conseqüentemente o Estado, visto que opõe pejorativamente a técnica à política.⁹

A nossa abordagem é diferente no sentido de combinar essas perspectivas, técnica e política, visto que para operar o Estado com responsabilidade e respeito à Constituição é preciso fazer uma leitura das circunstâncias políticas de atuação, como também é preciso conhecer métodos, técnicas

8 O conceito de esfera pública não se confunde com os políticos. Não se refere à política como antônimo de técnica. Trata-se da interação de todos os atores da sociedade no ambiente público.

9 Nesse caso os manuais de gestão também costumam cumprir a função de confundir quando afirmam que a gestão se dá a partir da política. Exemplos mais concretos são as afirmações de que o PPA nasce do plano do dirigente eleito. A partir dessa afirmação, a gestão (e o planejamento) estaria como que autorizada a imprimir suas técnicas nos objetos visto que a política já teria sido incorporada. Ou seja, provavelmente o leitor só encontrará manuais de gestão pública que não oponham pejorativamente a política à técnica, pelo contrário. Entretanto, não só a prática é bem diferente do manual como manuais não costumam explorar as dimensões políticas.

e instrumentos disponíveis, e aprimorá-los,¹⁰ para ampliar a suficiência e qualidade dos bens e serviços.¹¹

É fundamental ressaltar que o ambiente no qual se desenvolvem as atividades de formulação e implementação de políticas é marcado por disputas que foram consolidando os instrumentos que organizam e operam as políticas públicas, cada um deles carregando consigo parte das condições (e contradições) que viabilizam (ou interditam) as políticas públicas. Isso reitera a afirmação de que o espaço público é um ambiente fundamentalmente de lutas, um tabuleiro onde se entrecruzam convicções ideológicas, posições políticas, certezas sobre as melhores formas de planejar, implementar, controlar, etc. Ou seja, é um espaço extremamente complexo e permeado por posições contraditórias, situação que, por si só, deveria suscitar dúvidas diante das “certezas” que prometem que se X então Y, ou que B acontece por causa de A.

Diante disso, argumenta-se que é preciso superar o conceito tradicional de gestão, comumente entendido como um conjunto de processos e procedimentos fundado exclusivamente na teoria da administração.¹²

Portanto, sugere-se que o conceito adequado de gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Significado esse que, necessariamente, parte das possibilidades e condições políticas de atuação do Estado. Desse modo, o conceito de gestão deve ser praticado a partir da racionalidade política, combinando, a partir daí, com técnicas de coleta e tratamento de informações e organização de processos administrativos.

Assim, a gestão deve reconhecer que as maneiras de fazer, ou os processos de produção de bens, serviços e institucionalidades públicas, são expressões de relações sociais. Como tal, é preciso fazer uma leitura adequada desse ambiente, caracterizado por conflitos, interesses de toda a ordem, reatividade ao registro real dos fatos (inclusive porque incide sobre o registro formal

10 É de se destacar a urgência em aprimorá-los, especialmente porque vários deles foram concebidos a partir da negação da complexidade e da política, trazendo efeitos negativos na ampliação e qualificação da ação governamental.

11 Tanto o arranjo que viabilizou a operacionalização do Bolsa Família quanto a estruturação das informações constante do Cadastro Único do Programa são bons exemplos de como habilidades “técnicas” para a estruturação de um banco de dados e o conhecimento “técnico” sobre a operação das políticas conseguem potencializar os resultados da ação governamental.

12 Cabe enfatizar que o ambiente do setor público é marcado por características e contradições mais agudas do que as observadas em uma fábrica ou no exército (e que lá também existe muito mais capital contrabandeado pela linguagem e naturalizado nas práticas), de modo que devem ser evitadas abordagens prescritivas, mecanicistas e funcionais.

controle processual descomprometido com a implementação das políticas), e a ação de diversos atores que, recorrentemente, irão impor sentidos próprios aos processos, situação que pode inutilizar os métodos e modelos ideais desenvolvidos.

Evidentemente que refletir sobre a gestão a partir da sua essência política não significa descartar as ferramentas desenvolvidas para o setor privado, ou ainda as que foram adaptadas para o setor público. Trata-se, tão somente, de fazer a avaliação correta e as eventuais adaptações ao ambiente para garantir que os instrumentos funcionem. E a melhor medida da sua adequabilidade será a sua utilização efetiva.

Especificamente sobre a gestão do PPA, ela é disciplinada por meio da Lei n.º 12.593/2012, do Decreto 7.866/2012, e da Portaria MP n.º 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico gerencialista. É o caso dos dispositivos a seguir:

Art. 12 da Lei: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a **garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis** às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I — dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas; e
II — dos critérios de regionalização das políticas públicas; e

Art. 4.º do Decreto: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na **articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação** das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos.

§ 1.º do art. 2.º da Portaria: O monitoramento será orientado para **produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação** das políticas públicas com o **objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços** prestados ao cidadão.

O artigo da Lei faz menção direta à equidade, o do Decreto manifesta influência do incrementalismo, ao passo que o inciso da Portaria orienta para a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, como o *caput* do art. 12, esclarece uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, como eficiência, padronização, controle, etc.¹³

13 A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

Interessante observar, também, que os dispositivos presentes nos instrumentos estão alinhados com o discurso dominante das autoridades do Governo Federal. Uma avaliação do debate público capta um movimento de ressignificação da gestão de forma a incorporar as dimensões da efetividade e da eficácia à eficiência, além de condicionar a perspectiva da eficiência à ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades de operar é fundamental.

A referência aos instrumentos legais associa a gestão à disciplina jurídica, fato que enseja um olhar para a apropriação que o direito e o controle fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão.

A situação é mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas que se tem da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de implementar políticas públicas.¹⁴ Em outras palavras: quando se sugere que o conceito de gestão deve trabalhar a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, quer-se dizer que é preciso reconstruir as capacidades do Estado com vistas à realização de sua missão precípua que promover o bem comum.

Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos são institutos vinculados ao direito constitucional e administrativo.

Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Em outros termos, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando a função dos instrumentos.

É importante fazer uma análise do direito considerando, em especial, que o formalismo e o positivismo são marcas que caracterizam metodologicamente o pensamento jurídico moderno (Grau, 2011). Para afastá-lo desse caminho e aproximá-lo da Justiça, é preciso ressaltar o compromisso

14 Moretti (2012) faz uma leitura do desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que o instrumentaliza, encontrando uma relação entre a *administração por resultados* e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o “Estado estéril” ele identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza implementar controles organizados a partir do que ele classifica como “racionalidade acima das racionalidades”, práticas que vão sedimentando no Estado regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final, ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais e enfatizar a utilização dos métodos adequados de interpretação constitucional como ingrediente fundamental quando se examina a relação entre a Constituição Federal, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

Para tanto, o neoconstitucionalismo¹⁵ afigura-se como uma inovação na interpretação constitucional. Com base nisso, argumenta-se que, à luz de interpretação sistemática, o planejamento governamental e os instrumentos utilizados para operar o Estado encontram limites nos fundamentos e objetivos fundamentais da República e devem contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais. A interpretação aberta da Constituição pode viabilizar a eliminação das restrições ao planejamento e à gestão de políticas, especialmente as vozes que se associam à necessidade de regulamentação ou normatização excessiva.

Ocorre que, contraditoriamente, a profusão de controles pode suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar essa representação negativa do Estado, na medida em que a preocupação fundamental se desloca da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta e por vezes inviabiliza a entrega dos bens e serviços à população.

Essas análises são ainda mais urgentes diante da experiência recente de administração pública federal no Brasil. Foi o constrangimento imposto para que o Estado realizasse as políticas no sentido de ampliar a sua capacidade (Moretti, 2012) que operou inovações importantes em diversas áreas, tais como no planejamento (PAC, PDE, PPA 2012-2015, etc.), na gestão (arranjo do Bolsa Família, atendimento programado do INSS, gestão do PAC, etc.), no controle (regime diferenciado de contratação, a maior confiança no gestor, o funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos, etc.) e na participação social (reativação e criação de conselhos, realização de conferências, etc.). Trazendo para os termos da clivagem que sugerimos nos conceitos de gestão, no início deste texto, não foram procedimentos a partir das formalidades do monitoramento, da avaliação e do re-desenho de programas que se conseguiu ampliar o atendimento à população.

15 O neoconstitucionalismo ressalta a força normativa da Constituição, a normatividade dos princípios constitucionais e a ampliação da jurisdição constitucional. Para maiores informações, ver Barroso (2009).

Importa ressaltar que o objetivo dessas reflexões é ampliar as condições para que o controle contribua no sentido de criar capacidades no Estado de modo que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental estrito. Daí a importância de que as ações de controle se orientem para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle.

Na próxima seção, essas reflexões encontram outras correspondências com alguns princípios declarados no modelo de gestão do PPA 2012-2015.

Princípios

Nesta seção as inovações serão examinadas a partir dos princípios inscritos nos normativos que institucionalizaram a gestão. Além dos casos já expostos, outras mudanças significam a relativa superação de paradigmas clássicos para as escolas jurídicas e de administração pública.

As principais mudanças estão orientadas para desburocratizar a relação entre o Ministério do Planejamento e órgãos executores, direcionando os esforços para a implementação das políticas públicas. Ilustra esse movimento o princípio do aproveitamento de estruturas organizacionais já existentes. Busca-se, também, reorientar o foco do controle para a implementação das políticas públicas, criando menos constrangimento para que o gestor consiga executar e induzindo um controle menos centrado em rotinas burocráticas e mais preocupado com os resultados, qualificando a leitura da eficiência a partir da eficácia e da efetividade.

Antes dos comentários e comparações, é importante ressaltar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, objeto da comparação a seguir, tem origem na reforma orçamentária de 2000, que adotou estruturas praticamente idênticas para o PPA e para a LOA. Portanto, ele tem como base a estrutura de informações e responsabilização idealizadas à época, no auge da aplicação do gerencialismo no Brasil. Entretanto, o modelo de 2008 possui variações importantes relativamente ao modelo original, que teve seu ápice em 2004.¹⁶ É de se destacar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, de certa forma, já foi uma tentativa de minimizar algumas disfunções presentes na versão de 2005.¹⁷

¹⁶ Para informações sobre a origem do modelo de gestão do PPA ancorado na LOA, ver Santos (2011).

¹⁷ Ilustram essa evolução a flexibilização de pontos de controle associados aos projetos de grande vulto, a eliminação da obrigatoriedade de espaços de coordenação a partir de programas e ações orçamentárias.

Para analisar as principais inovações, recorreremos a uma comparação entre os modelos em diversas dimensões à luz dos instrumentos que os institucionalizaram, exercício que está sistematizado no quadro a seguir.

Quadro 1. Comparação entre modelos de gestão

Dimensão	2008-2011	2012-2015
Paradigma Jurídico	Legalismo positivista	Abordagem principiológica (neoconstitucionalismo) Dialoga com os objetivos da República
Tratamento de casos especiais	Tenta prever casos específicos e regulamentar detalhadamente	Princípios dão diretrizes para o tratamento das especificidades
Escola de Gestão Pública	Gerencialismo Gestão	Administração Política Implementação
Reflexo na Máquina Pública	Cria institucionalidade paralela Formal e burocrático	Integrado à rotina dos órgãos
Responsabilização pela prestação de informações	Tensão entre a estrutura do orçamento e a estrutura dos órgãos	Responsabilidade compartilhada Cooperação interinstitucional
Coordenação, implementação, monitoramento e avaliação	Unisetorial Centralizado no MPOG <i>One size fits all</i>	Pactuação Multisetorialidade Flexibilidade
Regras para Revisão do Plano	Rígidas Burocratização da relação entre Executivo e Legislativo	Flexíveis
Corrente de Planejamento	Afirmação do pensamento racional-compreensivo	Afirmação do incrementalismo-lógico

Fontes: Decreto n.º 6.601/2008 e Decreto n.º 7.866/2012
Elaboração própria

Do ponto de vista jurídico os dois modelos diferem-se bastante. O decreto de gestão do PPA 2008-2011 apresenta fortes traços positivistas, refletindo o apego ao legalismo, uma tradição do direito administrativo ibero americano. O texto é formado por vinte artigos, totalizando cerca de 95 dispositivos. O seu conteúdo é bem detalhado, criando funções e institucionalidades paralelas ao funcionamento do governo, atribuindo competências, fundando um sistema formal de monitoramento e regulando os procedimentos para a individualização e execução de projetos de grande vulto. Em suma, o texto sugere uma pretensão totalizante a partir da regulamentação com acentuado grau de detalhe para vários casos.

Já o decreto de gestão do PPA 2012-2015 apresenta roupagem mais leve e, conforme já exposto, um conteúdo novo. Com seus doze artigos e 55 dispositivos (pouco mais da metade do anterior), o texto desafia a lógica legalista a partir da qual o positivismo puro é recorrentemente praticado, o que permite referenciá-lo no campo do neoconstitucionalismo.

Evidência disso pode ser encontrada já no art. 3.º, onde se elencam oito princípios a serem observados. Não se optou pela redação de artigos regulando detalhadamente as atividades, preferindo-se declarar princípios jurídicos a serem observados e aplicados à gestão do PPA. Além disso, quando o parágrafo único do referido artigo, subordina a gestão do PPA “[. . .] à redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional”, há uma clara referência à qualificação da eficiência à luz da eficácia e da efetividade, invertendo a ordem que legitima a apuração do custo de fazer e lançando um olhar para os déficits no atendimento à sociedade. Em outros termos, o dispositivo induz o Estado a considerar quanto custa não reduzir as desigualdades e, no limite, quanto se perde ao deixar de atender cidadãos. O texto também fortalece a relação com os objetivos da República, enfatizando o caráter principiológico do instrumento e remetendo-o à Constituição.

Ainda no âmbito do direito e especificamente quanto à apropriação que o controle faz dos dispositivos legais, existem defesas prévias no texto que buscam forçar uma análise sistemática da legislação ao mesmo tempo em que cria obstáculo para ao legalismo estrito.

A declaração de que há “**responsabilização compartilhada** para realização dos Objetivos e alcance das Metas”¹⁸ e a de que “A responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 **coexiste** com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo”,¹⁹ são exemplos dessas defesas prévias.

Nos dois casos o objetivo é sensibilizar o intérprete da norma quanto à complexidade que envolve o processo de coleta, análise e tratamento da informação para alimentar o monitoramento. Ocorre que, conforme já reiteradamente exposto, a gestão pública opera em um ambiente caracterizado por conflito, assimetria de informações, concorrência entre agentes, etc. Por isso é importante posicionar o operador do direito quanto às dificuldades inerentes ao processo de produção das informações.

18 Decreto 7.866/2012, art. 3.º, inciso I, **negrito** nosso.

19 Decreto 7.866/2012, art. 9.º, parágrafo único, **negrito** nosso.

No segundo caso, inclusive, há referência expressa ao conflito entre o processo de monitoramento e avaliação ancorado no PPA (que estabelece objetivos e indica responsáveis) com os Decretos regimentais dos órgãos (que também estabelece uma série de competências e atribui responsabilidades para as organizações). Nesse sentido é preciso que a norma seja aplicada considerando essas tensões porque do contrário legitima-se um processo de cobrança e controle que, além de não gerar informações úteis, atrapalha o processo de gestão de políticas porque deslocará a energia que deve ser depositada na implementação das políticas, alimentando um controle kafkiano.

Sob a ótica da corrente de gestão pública, avalia-se que o PPA 2008-2011 aproxima-se mais do gerencialismo na medida em que a estrutura do Plano remete à análise de eficiência das ações do orçamento, restrito, portanto, à dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao Orçamento Geral da União, que por definição exclui diversas fontes e possibilidades de financiamento. Apesar da existência formal dos indicadores de programa, a aplicação da orientação para o resultado gerou distorções que Carneiro & Menicucci (2012) chamam de efeitos não pretendidos da NPM. Ocorre que o indicador de resultado pode levar ao obscurecimento em vez de clareamento de responsabilidades como, por exemplo, no caso em que um indicador de programa de educação de jovens e adultos é o analfabetismo. Como o PPA da União poderia atribuir como resultado algo que é de competência concorrente? A existência no PPA da meta de alfabetizando atendidos e/ou de alfabetizados seria muito mais clara e justa, ainda que fizesse parte do programa um arranjo federativo para suporte ao atendimento da Federação.

Além disso, são organizados processos padronizados a partir de sistema de informação orientado por relações aritméticas simples (físico/financeiro) que também subestimaram as particularidades das políticas (políticas descentralizadas possuem medidas de desempenho distintas das executadas diretamente, transferências governamentais possuem outra dinâmica, etc.), ainda que houvesse previsão formal de campo estruturado para captação de informações qualitativas. Além disso, foram criadas/mantidas institucionalidades paralelas à organização de Ministério ou espaço de coordenação política de governo, tais como o Comitê de Gestão e o Sistema Formal de Monitoramento e Avaliação, este composto de diversas instâncias tais como a Câmara de Monitoramento e Avaliação, as Unidades de Monitoramento e a Câmara Técnica de Projetos de Grande

Vulto. Para cada uma dessas institucionalidades, os dispositivos legais pre-
viam formas de gerenciamento ou adoção de medidas.

Em oposição à organização anterior, o atual modelo de gestão ado-
tou um caminho diferente. O primeiro indício nesse sentido é que o instru-
mento define, no inciso II do art. 3.º, que o “aproveitamento das estru-
turas de monitoramento e avaliação existentes” é um princípio que deve
reger a gestão do PPA. Além disso, o parágrafo único do artigo 9.º do
Decreto 7.866/2012 dispõe que “a responsabilidade pelo monitoramento
e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas
dos órgãos e entidades do Poder Executivo”. Dessa forma, a gestão relativiza
a padronização e tenta se inserir a partir da institucionalidade existente.
Ademais, as metas e as iniciativas fornecem possibilidades de leituras sobre
a política que superam os limites das relações a partir da meta física e
financeira dos produtos das ações orçamentárias, induzindo a formulação
a dialogar com a implementação ou com as condições objetivas que
viabilizarão as metas.

Diante disso, avalia-se que o modelo de gestão atual se preocupou
em aproximar do funcionamento real dos órgãos, aproveitando as estru-
turas já existentes e admitindo que o cumprimento das metas depende de
uma rede complexa e assimétrica de atores, o que, por sua vez, implica
particularidades na forma de operar as políticas.

Em relação à coordenação, implementação, monitoramento e avalia-
ção, o modelo de gestão do PPA 2008-2011 estabeleceu relação formal e
unissetorial com os órgãos executores, com forte centralização no Ministério
do Planejamento, e de caráter *one size fits all*, ou seja, modelo único e rígido
para todas as políticas públicas e todos os órgãos. A relação imposta é formal
e unissetorial, de modo que cada órgão tratava diretamente com o Ministé-
rio do Planejamento sobre gestão do PPA, condicionando a multisseto-
rialidade às possibilidades de expressão nas ações do orçamento, situação
que praticamente inviabilizava a declaração das relações entre as políticas.
O modelo de gestão aplicava a todas as políticas públicas e órgãos as mes-
mas condições, subestimando as particularidades de implementação de cada
política e as diferenças nas capacidades institucionais de cada órgão.

De outra parte, o atual modelo optou pelo caminho da flexibilidade
e da pactuação com os atores envolvidos em cada política pública, dando
mais vazão à gestão da multissetorialidade a partir do seu reconhecimento
na própria estrutura PPA.

Ele parte do reconhecimento de que cada política pública possui seu arranjo próprio, estando conectada de formas diferentes a atores diversos. Todas estas configurações possíveis se encaixam no padrão que o novo decreto de gestão estabelece para a gestão do PPA, que é a própria institucionalidade dos órgãos executores, seja ela como for. A inscrição da “consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas” como princípio do PPA reforça o argumento.

As regras de revisão do plano também são tratadas de maneira bem distinta pelos modelos de gestão dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. O primeiro, por incorporar a ação orçamentária na sua estrutura, organizou um processo de revisão rígido na esperança de controlar burocraticamente as mudanças na LOA, exigindo o envio constante de projetos de lei ao Congresso sempre que era alterada uma ação orçamentária que apresentava impacto plurianual, fosse esse impacto de R\$1,00 ou R\$ 1,0 bilhão. A presença dos detalhes do orçamento no PPA 2008-2011 também transformava qualquer tentativa de revisão do PPA em uma revisão do orçamento, uma vez que os órgãos tendiam a direcionar todo o seu esforço na obtenção de novos recursos orçamentários. Dessa forma, quando a dinâmica de uma política pública gerava necessidade de se fazer um crédito orçamentário plurianual, isso demandava, normalmente, a revisão do próprio plano por projeto de lei, além do trâmite específico de alteração no orçamento, um rito que alimentava a burocracia congressualista. Já o modelo de gestão do PPA 2012-2015 apresenta regras mais flexíveis para a revisão do plano. Todos os elementos, com a exceção de Programas e Objetivos, podem ser atualizados pelo Executivo, a qualquer tempo, desde que motivadas por alterações provocadas por mudanças no orçamento. Essa flexibilidade permite que o PPA se mantenha alinhado à dinâmica real das políticas públicas sem necessariamente atrasar a ação do Estado. Por outro lado, a flexibilidade concedida implica o compartilhamento de informações financeiras e orçamentárias para aprimorar o monitoramento.

Por fim, quanto à corrente de planejamento, o modelo anterior era mais influenciado pela escola racional-compreensiva porque buscava combinar o orçamento programa, um modelo mais rígido, com uma releitura do planejamento estratégico situacional, conformando algo que pode ser considerado, em tese, um modelo misto. A fricção entre os modelos aplicada no ambiente do sistema formal de planejamento e orçamento produziu

um modelo rígido e subsumido às categorias orçamentárias da tentativa de implementação do orçamento-programa.

Quanto aos modelos, cabe destacar que uma espécie de “racionalidade acima das racionalidades” (Moretti, 2012) está constantemente presente na formulação e implementação das políticas. Aplicando ao caso do PPA anterior, essa racionalidade superior manifestava-se desde o paradigma jurídico positivista, inscrito no decreto pela sua característica detalhista e a tentativa de regulamentar todas as situações possíveis; passando pela influência gerencialista presente no instrumento por meio da criação de um sistema formal e diversos encargos rigidamente delineados; até o arranjo único e fixo de monitoramento e avaliação que o modelo de gestão anterior criou. Em todas essas dimensões verifica-se a presença da premissa de que a realidade pode ser satisfatoriamente representada por um modelo finito, previsível, técnico, auditável e, claro, responsável.

O modelo de gestão atual caminha em direção oposta, ainda que mais restrito à dimensão simbólica. A sua abordagem principiológica, criando condições para recepcionar e tratar os conflitos estabelecendo valores a serem respeitados na gestão do PPA; o aproveitamento de arranjos de políticas públicas já existentes; a preferência pela flexibilidade e pactuação com os órgãos sugerem proximidade desse modelo à escola do incrementalismo-lógico.²⁰ Predomina o respeito às particularidades, o tratamento caso a caso, o reconhecimento da grande complexidade da realidade e, sobretudo a valorização do *learn-by-doing* ao mesmo tempo em que se questionam as formulações prescritivas. Os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 2.º da Portaria 16, de 31-1-2013, a seguir, reforçam o argumento, posicionando o processo de produção de informações para a gestão do PPA como elemento central para aprimorar o conhecimento sobre a implementação das políticas, na linha da implementação como adaptação, evolução e aprendizagem com vistas a ampliar a qualidade e suficiência dos bens e serviços:

§ 1º O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados ao cidadão.

§ 2º O monitoramento produzirá e correlacionará informações que possibilitem interpretações da realidade brasileira e da capacidade ins-

20 Ver Lindblom (2010).

titucional do Estado para implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas.

Diante disso, argumenta-se que a base legal sob a qual está assentada a gestão do PPA possui elementos fundamentais consideravelmente distintos do anterior, ainda que sua operacionalização, em construção, possa ser objeto de leituras opostas.

O impacto das novas categorias do PPA na gestão

Antes de refletir sobre a relação entre as categorias do PPA, que são objetos formais de monitoramento e avaliação do Plano, cabe contextualizar brevemente sobre a natureza do planejamento e o ambiente no qual essas categorias foram desenvolvidas.

O plano, entendido como uma expressão política do Estado com vistas a cumprir a agenda escolhida, apresenta-se como instrumento importante para o desenvolvimento da nação, uma vez que contribui para organizar, racionalizar e direcionar a atuação estatal na transformação do *statu quo*. Por isso, o fortalecimento do planejamento capaz de viabilizar as transformações está diretamente relacionado ao interesse de mudança, uma vez que os atores relativamente fortalecidos no cenário inercial tendem a direcionar suas energias para o fortalecimento de instituições voltadas para a manutenção desse cenário e, por outro lado, esvaziar as instituições orientadas para a alteração do ambiente econômico e social.

Portanto, o processo de planejamento, embora possua um conteúdo técnico é, sobretudo, um processo político que deve perseguir os objetivos fundamentais da República expressos na Constituição de 1988 (Berco-
vici, 2006).

Constituição que inovou com a criação do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. Na Carta anterior, o instrumento que cumpria parte da função reservada atualmente ao PPA era o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um instituto que, além de pos-suir natureza orçamentária, era omissso quanto ao planejamento de boa parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes.

A primeira inovação no PPA 2012-2015 consiste na leitura jurídica do instrumento à luz do neoconstitucionalismo, conforme já exposto, libertando-o da interpretação literal do artigo 165 da Constituição, que

condicionava a perspectiva do instrumento ao título de tributação e do orçamento. A partir de 2012 há uma qualificação da leitura do PPA fundada na interpretação sistemática da Constituição à luz do neoconstitucionalismo, de modo que ele se declara como um “instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da república, em especial os sociais” (Brasil, 2011a).

O Plano também apresenta inovações conceituais significativas, fruto da concepção de planejamento derivada, especialmente, da formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2011a).

A estrutura tem uma inspiração no PAC, que estabeleceu relações profundas do planejamento com a gestão, o orçamento e o controle, articulando os meios para viabilizar as metas. Além disso, é de se destacar a perspectiva do incrementalismo como processo de evolução, adaptação e aprendizagem sobre as políticas públicas.

Uma linguagem específica para o planejamento também marca a estrutura, distinta do *framework* orçamentário e de fácil compreensão por parte do povo, rompendo com o domínio tecnicista existente nos formatos anteriores e ampliando a transparência da ação pública ao conferir visibilidade às políticas.²¹

Ele é organizado a partir da Mensagem Presidencial que o encaminha, espaço onde está declarada a sua dimensão estratégica composta pelos cenários e macrodesafios, e pela lei propriamente dita, que além de trazer definições que balizam o conceito de planejamento e organizam a estrutura do plano, possui dois anexos contendo os atributos formais, detalhados em programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Portanto, do ponto de vista mais formal, os atributos do PPA a partir dos quais se pode organizar a gestão são: cenários, macrodesafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas.

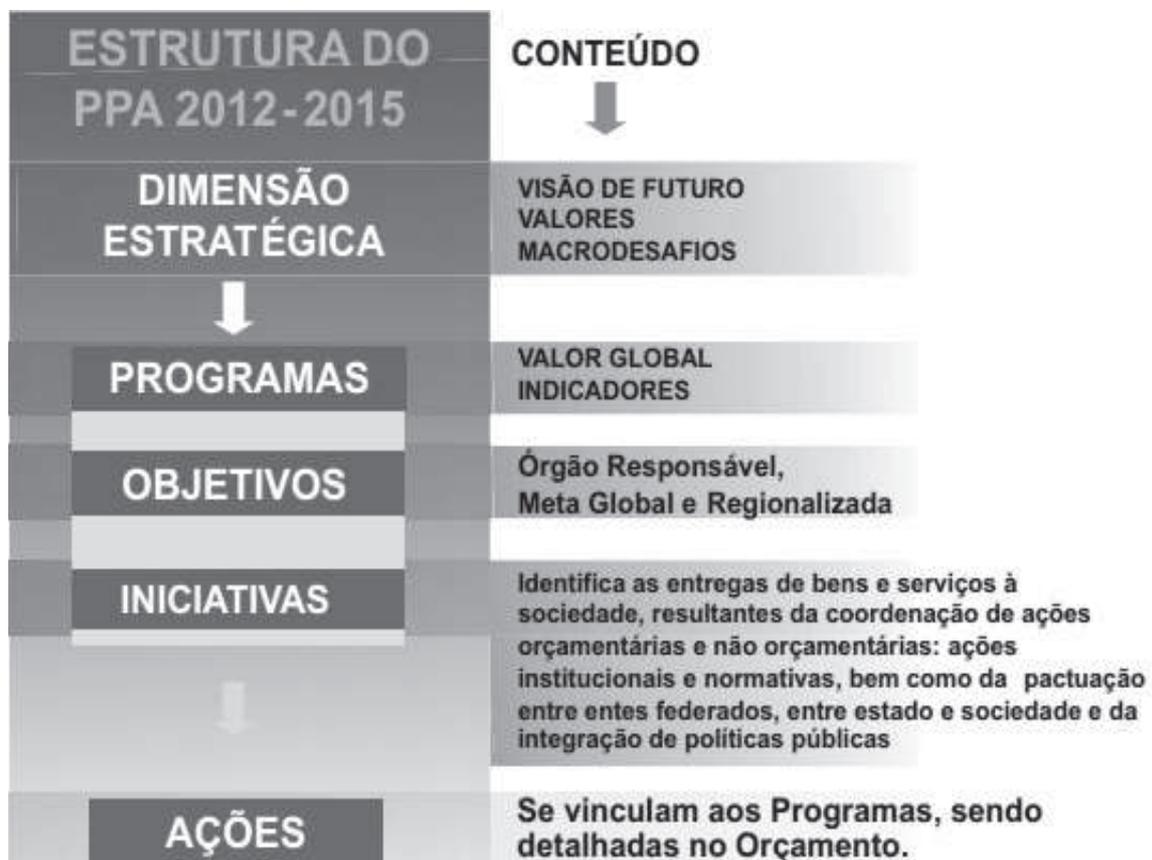
É de se destacar a função das iniciativas, tanto no que se refere à relação com o orçamento, visto que cada ação orçamentária vinculada a

21 A passagem a seguir ilustra as possibilidades relacionadas à transparência que se inauguram com o PPA 2012-2015: “Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência” (Ipea, 2012).

programa temático liga-se a uma iniciativa do PPA, quanto pelas possibilidades que elas criam de remeter o plano a dialogar com os demais meios necessários para implementar as políticas. As iniciativas consideram (e declaram) como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários, criando pontos de controle no PPA para forçar o diálogo do plano com a implementação.²²

A figura a seguir demonstra a nova estrutura do PPA e a compatibilidade entre o PPA e a LOA.

Figura 1. Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2011a).

22 De acordo com Franke, Navarro & Santos (2012), “As novas categorias portam versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar, por exemplo, boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência”.

A definição das metas ampliou as possibilidades para declarar os resultados esperados, superando os limites dos produtos das ações orçamentárias. A nova categoria também foi importante para permitir relacionar o PPA com os demais planos que declaram metas com expectativa de resultados da ação governamental, como o PAC. Então, o fato de o instrumento trazer metas claras de atendimento incide sobre a gestão na medida em que todo o processo de coleta, tratamento e divulgação de informações se dá em bases mais reais do que aquelas restritas pela contabilidade orçamentária.²³

Os objetivos e as iniciativas também criam possibilidades adicionais para coleta e tratamento das informações na medida em que facilitam o acompanhamento das narrativas que incluem aspectos associados à implementação das políticas.

Nesses termos, o PPA 2012-2015 traz inovações²⁴ importantes que criam melhores condições para a gestão, especialmente por conta da qualificação na forma e na linguagem, induzindo o plano a um diálogo tanto com as metas concretas das políticas quanto com o universo da implementação.

Diante do exposto, é possível fazer comparações adicionais entre as duas concepções de gestão no âmbito do PPA, nos termos do quadro a seguir.

23 Para maiores informações sobre as possibilidades associadas ao processo de produção de informações, ver Franke (2012).

24 Dentre as inovações, destacam-se: *a*) a criação de espaço próprio para o planejamento, no sentido de abrir a linguagem orçamentária e burocrática, no sentido de expressar as políticas públicas e os seus respectivos públicos específicos; *b*) ampliação da relação do instrumento com os demais insumos para viabilizar as metas do PPA, para além do orçamento; *c*) qualificação da formulação a partir da implementação das políticas; *d*) aproximação dos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento sobre as políticas públicas; *e*) indução do orçamento de modo a perseguir o resultado e se organizar de forma a não penalizar a execução; *f*) criar melhores condições para o efetivo monitoramento dos objetivos e metas do Governo; e *g*) criar espaço no PPA para aprimorar o tratamento da regionalização das políticas. Para análises mais detalhadas sobre as inovações no PPA ver Franke, Navarro & Santos, (2012).

Quadro 2. Comparação entre as concepções

Assunto	2008-2011	2012-2015
Conceito	Preso à lógica do orçamento	Revela os desafios do Brasil
Informações no monitoramento formal	Produtos das ações orçamentárias e indicadores de programas	Análise situacional dos objetivos e metas e atualização anual de indicadores
Legislação	Extensa, rígida e detalhada Sugere responsabilidades estanques	Curta, principiológica e simples Declara responsabilidade compartilhada
Imagem Desejada	A gestão do PPA é um conjunto de procedimentos específicos que, uma vez precisamente articulados, conseguirá produzir informações úteis para o decisor	A gestão do PPA é uma missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

Conclusão

Conforme demonstrado, as inovações no PPA dialogam com um conceito mais pleno de gestão e pavimentam um caminho interessante para ressignificá-la, libertando-a de uma série de controles que terminaram dificultando e até inviabilizando a ação governamental. Porém, sem subestimar a importância e o valor da luta simbólica no âmbito do Estado, essas mudanças não são condição suficiente para que a gestão seja efetiva, de modo que persistem restrições de várias naturezas que criam obstáculos para ampliar o atendimento à população.

As restrições mais estruturais guardam relação com a escassez do que Moura (201_2) classifica como capital organizacional,²⁵ que pode ser entendido como o conhecimento sobre as questões práticas associadas ao funcionamento do Estado e que permitem viabilizar as políticas. Em ou-

25 A passagem a seguir esclarece o tipo de conhecimento e poder associado ao capital organizacional: “Ele representa não o discurso sobre a gestão e nem tampouco o discurso sobre o predomínio da técnica, mas a ação objetiva de gestão e a aplicação objetiva da técnica no contexto institucional concreto, conforme os objetivos da política pública correspondente, que são politicamente definidos. Ele se refere ao mundo real e imediato, e à busca de resolução para problemas que também são reais e imediatos, com tudo que isso implica em termos de complexidade para a ação, o que significa que ele está despido das pretensões escolásticas típicas dessas duas formas de pensamento. Podemos dizer, em resumo, que o capital organizacional é a capacidade de fazer”.

tros termos, são os saberes que possibilitam que uma política pública saia do papel e entregue efetivamente resultado.

Para aumentar o capital organizacional associado ao PPA e, efetivamente, conversar com as condições objetivas que viabilizam o fazer, ele poderia aproximar o diálogo com as condições para fazer, em vez de se concentrar no acompanhamento de unidades que irão instruir um processo de produção de informações (sobre o qual ainda irá incidir a racionalidade do controle, com todos os seus limites).

Essa imersão concreta do PPA no ambiente de implementação das políticas também poderia ser induzida criando regras específicas na Lei do Plano para execução em determinados casos, flexibilizando o remanejamento orçamentário, definindo procedimentos específicos mais céleres para determinados tipos de gastos, entre outros. Ou seja, ele poderia manejar instrumentos capazes de auxiliar o fazer. A única inovação mais concreta que se relaciona ao PPA foi a redução do número de programas e funcionais, fato que gerou impactos positivos nas possibilidades de remanejamento de recursos, agilizando a execução.²⁶

Nesse sentido, o Plano poderia apresentar comandos concretos capazes de disciplinar e articular a arrecadação, o orçamento, o controle, a contabilidade e a gestão, para criar condições objetivas que permitam ampliar a escala de atendimento.

Algumas dessas inovações, inclusive, já foram experimentadas ou já existem em outros diplomas legais.²⁷ O próprio PPA 2008-2011 trouxe comando específico para o orçamento do PAC, situação que sugere um retrocesso relativamente ao modelo anterior. Nada impede, por exemplo, que seja pactuado, via lei do PPA, uma margem mínima de remanejamento adicional para as prioridades, e que a cada ano seja possível rever o limite máximo por meio da LOA.²⁸ Ou, de outra parte, que sejam estabelecidos limites maiores para remanejamento de recursos no interior de um mesmo objetivo ou entre ações vinculadas a uma mesma iniciativa.

26 Para maiores informações sobre o impacto da reestruturação do PPA na LOA, ver Franke, Navarro & Santos (2012).

27 Exemplos desses comandos que poderiam estar no PPA são o art. 7.º da Lei estadual n.º 12.504/2011, que institui o PPA da Bahia e orienta a estrutura da LOA a perseguir as metas do PPA; e o art. 14 do Decreto-Lei n.º 200/1967, que orienta a ação do controle. Outro efeito positivo de deslocar parte da regulamentação para o PPA seria o estabelecimento de uma relação mais estável entre Legislativo e Executivo, estabilizando um pacto que viabiliza a ampliação do horizonte de planejamento.

28 Na prática a alteração não representou retrocesso para a gestão orçamentária, mas o PPA deixou de estabelecer relações com a gestão do orçamento.

A dimensão institucional também impõe restrições a um funcionamento mais célere do que se pode chamar de um *circuito*²⁹ de gestão das políticas. A Lei que disciplina boa parte dos “sistemas” de planejamento, orçamento, controle e contabilidade opera como se houvesse uma cisão entre a dimensão da formulação e a da implementação. Além disso, tal como praticado hoje, ela favorece que cada área desse circuito crie representações próprias sobre seu ramo de atuação, gerando filtros burocráticos que dificultam ou inviabilizam o gasto. Para além dos sistemas formais, há uma relação complexa que envolve diversas organizações no processo de gestão das políticas.

Ainda com relação ao debate institucional, é urgente a necessidade de criar mais capacidade nos profissionais para que consigam operar no ambiente do setor público. Para tanto, é imprescindível reorganizar os processos de seleção e formação de servidores, bem como reinventar as organizações minando as resistências burocráticas dos aparelhos estatais. É fundamental que os servidores tenham atitude em relação às demandas sociais e à desigualdade. Mais que a sensibilidade é preciso que a ação administrativa da burocracia seja comandada pela disposição de fazer acontecer as políticas, independente da filiação escolástica, partidária ou de qualquer “racionalidade acima das racionalidades” que ouse deslocar a energia do atendimento à população para qualquer campo do conhecimento (gerencialismo, desenvolvimentismo, fiscalismo o mundo jurídico ou o contábil, etc.). Os que resolvem, que ampliam os canais de atendimento e que criam soluções apesar da institucionalidade refratária à ação pública são os que se orientam para o fazer.

Se os desafios são enormes, por outro lado, as conquistas sociais têm se ampliado, ainda que em ritmo lento. E a gestão pública tem contribuído com inovações importantes, como é o caso do Regime Diferenciado de Contratações, dos arranjos de gestão federativa que fortalece os municípios, como no caso do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família; ou ainda com as recentes estratégias de relacionamento entre Estado e mercado, quando as entidades públicas mudaram a sua forma de operar para diminuir o custo de vida. Esse movimento, que também está presente em iniciativas de diversos entes, cria uma atmosfera de esperança no sentido de que as reflexões sobre a gestão produzam resultados capazes de reduzir a marcante desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

²⁹ A expressão *circuito de políticas públicas* parece mais adequada do que ciclo de gestão das políticas porque não promete as “facilidades” do PDCA, nem tampouco sugere falsas linearidades nos processos de formulação e implementação.

Referências

- BAHIA. Lei n.º 12.504. Institui o Plano Plurianual – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. Salvador: EGBA, 2011.
- BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- BERCOVICI, G. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOURDIEU, P. (coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- . Decreto n.º 6.601. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2008.
- . Decreto n.º 7.866. Regulamenta a Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012.
- . *Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: Módulo de monitoramento Temático*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, MP, 2012.
- . *Indicadores: Orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.
- . Lei n.º 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2008.
- . Lei n.º 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012.
- . *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.
- . *Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial)*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.
- . Portaria MP n.º 16. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2013.

- CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Texto para Discussão, n.º 1.584. Brasília: Ipea, 2011.
- CARNEIRO, R. & MENICUCCI, T. M. R. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Texto para Discussão, n.º 1686. Brasília: Ipea, 2011.
- FRANKE, F. D.; NAVARRO, C.A. A. L. & SANTOS, E. A. V. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 2, n.º 1. Brasília: Assecor, 2012.
- FREITAS, J. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. S.P.: Malheiros, 2011.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*, n.º 20. Brasília: Ipea, 2012.
- LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2010.
- MARICATO, E. O panorama das cidades doentes. *Revista Fórum*. Ed., n.º 108. Entrevista concedida a A. Delorenzo e G. Faria. São Paulo, 2012.
- MELO, E. B.&B. ; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. In: V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: Consad, 2012.
- MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 2, n.º 1, Brasília: Assecor, 2012.
- MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n.º 4. Brasília: Enap, 1998.
- . *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B. & LAMPEL, J. *Management não é o que você pensa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- . *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- MORETTI, B. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Doutorado em Sociologia. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

- MOURA, C. D. *O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas*. Mestrado em Sociologia. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.
- NOGUEIRA, M. A. *Sobre o Estado e o gestor público que se necessita*. Texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado, 1998 (mimeo).
- . *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PRATS I CATALÁ, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madri: Inap, 2005.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública* n.º 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, R. S. (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo (eds). *Política x técnica no planejamento*. Brasília: Brasiliense-Unicef, 1982.