

Artigo

Arranjos Institucionais e planejamento público: análise a partir dos Planos Plurianuais (1991-2015)

Institutional arrangements and public planning: an analysis from multi-annual plans (1991-2015)

Marcus Rocha

Doutorando em Políticas Públicas pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
marcus.hulk@gmail.com

Resumo: O objetivo deste trabalho é discutir a evolução das estruturas de governança propostas pelos seis Planos Plurianuais aprovados no período entre 1991 e 2015. Trata-se de um estudo de caso que utiliza a metodologia qualitativa de análise de conteúdo e revisão bibliográfica para analisar os Planos Plurianuais, instrumentos privilegiados de planejamento governamental de médio prazo a partir da Constituição de 1988. Destacam-se três pontos: a) o papel das estruturas de governança em cada Plano; b) as estruturas de planejamento para implementação dos Planos Plurianuais e c) as ideias e fundamentos teóricos que balizam o debate. Como resultado, sustenta-se que os Planos Plurianuais evoluíram de forma incremental, tornando-se mais detalhados e prevendo estruturas de coordenação mais complexas, com a finalidade de aumentar o alcance do Estado e a oferta de serviços aos cidadãos. Paradoxalmente, essa ambição é acompanhada pela proposta de transferência de prerrogativas para outros entes federativos e para a iniciativa privada, esvaziando as capacidades do próprio Estado.

Palavras-chave: Governança, Planos Plurianuais, Planejamento governamental, Reforma do Estado

Abstract: This work aims to discuss the evolution of the development governance structures proposed by the six multi-annual plans whose validity cover the period between 1991 and 2015. It utilizes qualitative methodologies like content analysis and bibliographic review to analyse the multi-annual plans, privileged instruments of medium-term government planning from the Constitution of 1998. It highlights three points: a) the role of governance structures in each plan; b) the planning structures for the multi-annual plan's implementation

and c) the ideas and theoretical foundations that guide the debate. As a result, it supports that the PPA evolved incrementally, becoming more detailed and predicting more complex coordination structures aiming to strengthen the State capacity to provide public goods. It is paradoxical that this ambition is hold together with transfer of execution to states, municipalities and private firms, emptying the capacities of the central government.

Key words: Governance, Multi-annual plan, Government planning, Public budgeting, Administrative reforms

1. Introdução

Este trabalho utiliza a abordagem de arranjos institucionais relativos a mecanismos de governança para implementação de políticas para compreender as mudanças pelas quais passaram os seis Planos Plurianuais (PPA) elaborados após a Constituição Federal de 1988. A comparação entre arranjos de governança tenta captar as mudanças no projeto de Estado proposto pelos sucessivos governantes. Embora a mera *proposta* apresentada pelo plano não possa ser considerada uma instituição pelas definições correntes, estas propostas trazem embutidos conceitos e ideias, sobre o papel de instituições centrais como o aparelho do Estado, as regras de mercado e as relações federativas. Ou seja, o PPA é um documento que, mesmo inadvertidamente, traz um projeto de Estado embutido. A análise dos PPA, a partir da abordagem de arranjos de governança, mostra a emergência das tendências à descentralização e à busca de coordenação de esforços em conjunto com a sociedade, com os estados e com os municípios. Essa rearticulação em torno do Estado coordenador, mais do que inovação de algum plano específico, surge da leitura dos planos como uma tendência contínua e gradual.

Os limites do papel reservado ao Estado e as capacidades estatais para implementação de políticas públicas são elementos centrais nos debates político e acadêmico atuais. Uma parte expressiva da recente literatura sobre Estado e políticas públicas afirma que o Brasil retomou nos anos 2000 um projeto desenvolvimentista, ou ainda neodesenvolvimentista (cf. Calixtre, Biancarelli e Cintra, 2014; Gomide, Pires, 2014; Cardoso Jr, 2014; Cardoso Jr, Coutinho, 2014; Fonseca, Cunha e Bichara, 2013). A maioria destes trabalhos associa a retomada do desenvolvimentismo ou do papel do Estado a variáveis como investimento, políticas sociais, política fiscal e monetária ou indicadores sociais.

Em síntese, o Estado teria perdido sua capacidade de intervenção após mais de vinte anos (1980-2003) de estagnação econômica, falta de investimento, reformas

neoliberais e carência de um projeto definido, quando finalmente o país retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual (Cardoso Jr., 2014, 29).

Mas que Estado é esse que ressurgue após sucessivas e supostamente antagônicas reformas? Como ocorre essa reestruturação, dentro de um ambiente institucional que permanece praticamente o mesmo desde a CF/88? Para compreender em profundidade as mudanças pelas quais passa o Estado, é preciso deslocar o foco para os mecanismos de governança, arranjos institucionais adotados pelo governo para implementação de políticas (cf. Gomide, Pires, 2014; Fiani, 2011; Tilly, 1996; 2007; Bell, Hindmoor, 2011; Levi-Faur, 2012).

Se os arranjos de governança são fundamentais para a ampliação das capacidades estatais, analisar as estruturas de governança *propostas* nos PPA formulados pelos governos federais desde 1991 ajudaria a captar a mudança na concepção de planejamento pelos governos eleitos. O PPA é o instrumento privilegiado de planejamento de médio prazo no Brasil. Desde a Constituição de 1988, governos de todos os níveis federativos são obrigados a elaborar seus respectivos Planos. O PPA é elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo e complementado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Apesar da centralidade do PPA no processo de planejamento público brasileiro, não são muitos os trabalhos que o tomam como objeto de pesquisa dentro da ciência política. A Lei Orçamentária Anual recebe mais atenção em função do seu papel na garantia de governabilidade através da negociação entre Executivo e Congresso Nacional em torno de emendas.

Entre o primeiro PPA (1991-1996) e o último (2012-2015) há mudanças significativas. Em grande medida, ao longo do período, a formulação de políticas foi influenciada pelo neoliberalismo, doutrina com visão negativa dos processos democráticos. O primeiro Plano, elaborado durante o Governo Collor de Melo, é marcado por este ambiente e carrega a expectativa de que o mercado resolva os problemas de desigualdade. Talvez por isso mesmo seja burocrático e limitado em seus instrumentos de implementação. O último Plano, aprovado em 2012, aposta nos benefícios da coordenação entre entes

federativos, mercado e Estado, com o último atuando como indutor do desenvolvimento e, na prática, coordenando a expectativa dos demais atores. Contudo, não há uma mudança radical em um determinado plano, mas um processo gradual e incremental de mudança, manifesto nos conceitos empregados e na própria estrutura do PPA.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, o segundo e o terceiro tópicos discutem conceitos teóricos relativos ao papel de instituições, capacidades estatais e a relação entre descentralização e implementação de políticas públicas. O quarto tópico discute sinteticamente dados referentes a cada um dos seis planos publicados. Por fim, o quinto discute os dados apresentados.

2. Governança: instituições, estado e mercado

Governança é um conceito amplo e, por vezes, confuso. Levi-Faur considera que

Governança é tida por muitas coisas, incluindo uma nova tendência, uma novidade, um conceito ponte, um conceito guarda-chuva, um conceito descritivo, um conceito escorregadio, um significante vazio, uma palavra traiçoeira, um fetiche, um campo, uma abordagem, uma teoria e uma perspectiva (Levi-Faur, 2012, 3, tradução nossa)¹.

Neste trabalho, utilizamos um conceito amplo de governança, que abarca

Instituições políticas de uma sociedade (o processo de tomada de decisões coletivas e de controles sobre políticos e em grupos de interesse poderosos econômica e politicamente), capacidades estatais (a capacidade do Estado prover bens públicos em diversas partes do país), e regulações de instituições econômicas (como o Estado intervém para encorajar ou desencorajar a atividade econômica de diversos atores). Dessa forma, as interações entre governança e crescimento estão intimamente ligadas às interações entre instituições (em sentido amplo) e crescimento econômico (Acemoglu, 2008, 1, tradução nossa)².

1 "Governance is said to be many things, including a buzzword, a fad, a framing device, a bridging concept, an umbrella concept, a descriptive concept, a slippery concept, an empty signifier, a weasel word, a fetish, a field, an approach, a theory and a perspective."

2 "Political institutions of a society (the process of collective decision making and the checks on politicians, and on politically and economically powerful interest groups), state capacity (the capability of the state to provide public goods in diverse parts of the country), and regulation of economic institutions (how the state intervenes in encouraging or discouraging economic activity by various different actors). Thus the interactions between governance and growth are intimately linked to the interactions between institutions (broadly construed) and economic growth."

Nessa perspectiva, governança está diretamente ligada a instituições e seu papel estruturador na interação entre agentes. Segundo a ampla definição de Douglass North, instituições são “constrangimentos inventados pela humanidade que estruturam a interação econômica e social. Elas consistem tanto em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, e códigos de conduta) quanto regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade)” (North, 1991, 97)³. A teoria institucionalista do desenvolvimento econômico afirma que as sociedades, através dos seus sistemas econômicos, buscam “promover a cooperação e reduzir conflitos, de forma a aumentar a coordenação entre as atividades econômicas e reduzir o desperdício, que as sociedades elaboram regras – suas instituições” (Fiani, 2011, 2).

Instituições podem ser divididas em dois níveis: as que dizem respeito ao ambiente institucional e as que dizem respeito aos arranjos institucionais (Davis, North, 1971, 6). O ambiente institucional (*institutional environment*) refere-se às regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelecem a base para a produção, a troca e a distribuição. Engloba o regime político, a constituição etc. Já o arranjo institucional (*institutional arrangement*) refere-se a mercados específicos com suas regras de funcionamento interno.

De certa forma, a divisão estabelecida por North e Davis (1971) também se encontra em Weaver e Rockman (1994). Para esses autores, a efetividade governamental, manifesta nas capacidades específicas do Estado, são variáveis dependentes das instituições políticas. Essas capacidades, cuja listagem não é exaustiva, são explicadas pelas instituições políticas de um país, independentemente dos seus objetivos políticos. A definição de instituição dos autores aproxima-se ao que North e Davis (1971) chamam de ambiente institucional, uma vez que

instituições políticas moldam o processo através do qual decisões são tomadas e implementadas e estas, por sua vez, influenciam as capacidades do governo. Características como a extensão da centralização da tomada de decisão, o grau de submissão das decisões a múltiplos vetos, e quanto as elites são estáveis e compar-

3 “The humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).”

tilham valores comuns e objetivos, podem afetar capacidades específicas. (Weaver, Rockman, 1994, 7, tradução nossa)⁴.

Arranjos de governança são elementos fundamentais para a constituição de capacidades estatais, que podem ser definidas como capacidades institucionais do Estado em implementar políticas públicas e entregar benefícios e serviços. Essa definição está relacionada com a de governança, considerando-se capacidades estatais um de seus aspectos chave. Podem ser definidas como “a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas” (Williamson, 1986, 105, *apud* FIANI, 2011, 93). As estruturas de governança especificam as regras, os agentes e o tipo de interação que podem ocorrer. A promoção do desenvolvimento econômico passa pela adoção de arranjos e ambientes institucionais que promovam a cooperação e diminuam custos de transação. O papel das instituições é prover estruturas que incentivem a economia, pois “na medida que aquela estrutura evolui, molda a direção da mudança econômica em direção à mudança, à estagnação ou ao declínio” (NORTH, 1991, 97, tradução nossa)⁵. Ou seja, instituições promovem a cooperação ou o conflito, pois

As organizações que surgem vão refletir as oportunidades providas pela matriz institucional. Isto é, se a configuração institucional recompensa a pirataria, então organizações piratas vão surgir; E se a configuração institucional recompensa atividades produtivas, organizações -firmas- vão surgir e se engajar em atividades produtivas (North, 1994: 361, tradução nossa)⁶.

Williamson classifica as estruturas de governança em três tipos: estruturas de mercado, hierárquicas e híbridas (Quadro 1). Estruturas de governança de mercado são aquelas que estabelecem apenas regras gerais, atribuídas indistintamente a qualquer transação que ocorra dentro do mercado. As únicas instituições necessárias para o funcionamento das estruturas de mercado são legislações sobre contratos e direito de propriedade, suficiente para que os agentes busquem equilíbrio. A adaptação a eventuais

4 “Political institutions shape the process through which decisions are made and implemented and that these in turn influence government capabilities. Features such as the extent to which decision making is centralized, the degree to which decisions are subject to multiple vetoes, and the extent to which elites are stable and share common values and objectives may affect specific capabilities.”

5 “As that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline”

6 “The organizations that come into existence will reflect the opportunities provided by the institutional matrix. That is, if the institutional framework rewards piracy then piratical organizations will come into existence; and if the institutional framework rewards productive activities then organizations -firms- will come into existence to engage in productive activities.”

distorções é feita de forma autônoma, pois vendedores e compradores respondem de forma independente, racional e espontânea, produzindo alocação eficiente de recursos.

Em estruturas de governança hierárquicas os incentivos individuais são praticamente ausentes e os controles administrativos e hierárquicos fortes. Em situações de incerteza e de racionalidade limitada, a adaptação coordenada dos agentes pode ser mais adequada e eficiente do que a coordenação bilateral ou multilateral.

Entende-se neste trabalho que a transferência de execução de políticas para o mercado, agências públicas autônomas, e outros entes federativos podem ser consideradas estruturas híbridas, na medida que a descentralização normalmente envolve certa autonomia, mas também implica em supervisão e mecanismos de controle.

Quadro 1: Estruturas de governança e seus atributos

ATRIBUTOS	Mercado	híbridas	hierárquicas
Incentivos	fortes	moderados	ausentes
Controles administrativos	ausentes	moderados	fortes
Adaptação autônoma	forte	moderada	ausente
Adaptação coordenada	ausente	moderada	forte

Fonte: Williamson, 1996, *apud* Fiani, 2011: 101.

O esquema de Williamson (1996) faz parecer com que os modelos de governança sejam estanques, mesmo no caso de estruturas híbridas. Trata-se de um modelo, contudo, limitado para pensarmos processos de mudança institucional gradual. No caso brasileiro, a crônica das mudanças governamentais a partir dos anos 1980 parece se enquadrar perfeitamente no esquema. Ao Estado hierárquico atingido pela crise dos anos 1980, sucederia o Estado fragilizado e organizado em torno de mercados nos anos 1990, quando finalmente o Estado planejador retoma suas funções na coordenação dos investimentos a partir de 2003.

Bell e Hindmoor (2011,16), ao discutir estruturas de governança, ponderam que longe de virar pó⁷ os Estados se adaptaram aos novos ambientes. A popularidade da retórica antiestatal conduz erroneamente a confundir mudança na atividade estatal com o declínio do papel do Estado. Bell e Hindmoor (2011, 16) propõem uma abordagem de

⁷ "Far from withering away...", no original. A expressão parece referir-se a uma famosa passagem de Engels, e constitui um conceito caro à tradição marxista: "The interference of the state power in social relations becomes superfluous in one sphere after another, and then ceases of itself. The government of persons is replaced by the administration of things and the direction of the processes of production. The state is not 'abolished', it withers away." (ENGELS, *apud* KURIAN, 2011, p. 1775).

governança centrada no Estado, que reconhece que “governos tem desenvolvido novas ferramentas, estratégias e relações com os objetivos de governar e de que governos possam dessa forma escolher entre diferentes formas de governança” (Bell, Hindmoor, 2011, 16, tradução nossa)⁸.

Classificação semelhante é empregada por Lowndes e Skelcher (1998), que classifica três tipos distintos de governança: de mercado, hierárquico e de redes. O modelo de mercado aplica à gestão pública relações contratuais, custos e benefícios de cada ator envolvido e respeito ao direito de propriedade. Trata-se de um modelo flexível, que permite que os atores colaborem com bastante liberdade, mas que pode incentivar a competição e restringir a cooperação. O modelo hierárquico procura resolver os problemas de coordenação e cooperação encontrados em sistemas competitivos através do estabelecimento de regras. Como consequência, porém, temos redução da flexibilidade de atuação do governo. No modelo de organização baseado em “redes”, as organizações atuam de maneira interdependente, e colaboram com base na confiança e na reciprocidade. Trata-se de um modelo de colaboração espontânea, não derivado de norma hierárquica nem de competição por recursos. Evidentemente, por tratarem-se de tipos ideais, esses modelos não são encontrados em estado puro. As organizações existentes atuam rompendo essas definições e mesclando tais características.

Ao longo dos anos 2000, tomou corpo na academia americana uma série de críticas às limitações da agenda institucionalista. Tais críticas foram protagonizadas sobretudo por pesquisadores vinculados ao neoinstitucionalismo histórico (cf. Mahoney, Thelen, 2010; Pierson, 2004, Schmidt, 2009, 2010). A respeito das três vertentes clássicas apontadas por Hall e Taylor (2003), Vivien Schmidt (2010) argumenta que apesar das distintas definições, instituições são sempre definidas como constrangimentos dados, estáticos. Neoinstitucionalistas das três vertentes explicam a mudança institucional como “resultado de choques exógenos. Só recentemente eles buscaram explicações endógenas para a mudança institucional, ao procurar explicar as origens ou mudanças em preferências baseadas em interesses, trajetórias históricas ou enquadramentos culturais” (Schmidt, 2010, 2, tradução nossa)⁹.

⁸ “Governments have developed new tools, strategies and relationships in order to govern and that governments can therefore choose between different modes of governance.”

⁹ “Result of exogenous shocks. It is only relatively recently that they have sought to endogenize institutional change, by looking to explain the origins of or shifts in interest-based preferences, historical paths, or cultural frames.”

Estes pesquisadores destacam que apesar de suas características relativas à permanência, “uma vez criadas, instituições frequentemente mudam de formas sutis e graduais através do tempo” (Mahoney, Thelen, 2010, 1, tradução nossa)¹⁰. Uma mudança gradual que, ao longo do tempo, pode alterar significativamente os resultados proporcionados pelas instituições. A afirmação não é fácil de aceitar a partir das teorias tradicionais sobre o efeito das instituições. As três principais correntes do neoinstitucionalismo são insuficientes para explicar o fenômeno da mudança institucional (Pierson, 2004; Mahoney, Thelen, 2010; Schmidt, 2010), pois o enfocam a partir de choques exógenos, eventos externos que provocam reconfigurações radicais no desenho institucional.

Neste processo de mudança, Lieberman destaca a importância de incorporar as ideias à pesquisa em Ciência Política. Os desenvolvimentos na política mundial trataram de colocar as ideias no centro do debate pois após o fim da guerra fria

O colapso do comunismo e a convergência das instituições econômicas e políticas do mundo em novo paradigma neoliberal, entre outras amplas mudanças, sinalizam uma profunda transformação ideológica em grande parte do mundo. Não importa que as ciências sociais tenham falhado completamente em prever esses fenômenos; sem referência à natureza ideológica dessas transformações, o novo mundo do vigésimo primeiro século parece insondável e os caminhos pelos qual chegou, incompreensíveis (Lieberman, 2002, 697, tradução nossa)¹¹.

Apesar das diferenças, quase todas as abordagens definem instituições como características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam o comportamento e não podem ser mudadas fácil ou instantaneamente, de forma que a ideia de persistências “virtualmente constitui a própria definição de instituição. Isso é verdade para as abordagens sociológica, da escolha racional e histórica.” (Mahoney, Thelen, 2010, p. 4, tradução nossa)¹².

10 “Once created, institutions often change in subtle and gradual ways over time.” (Mahoney, Thelen, 2010: 1)

11 “The collapse of communism, and the convergence of the world’s economic and political institutions on a new neoliberal paradigm, among other broad shifts, signaled a profound ideological transformation in much of the world. Never mind that the social sciences utterly failed to predict these phenomena; without reference to the ideological nature of these transformations, the new world of the twenty-first century seems unfathomable and the pathways by which it arrived incomprehensible.”

12 “Virtually built into the very definition of an institution. This is true for sociological, rational-choice, and historical-institutional approaches alike.”

Howlet, Ramesh e Pearl (2013), na mesma direção, destacam para a limitação de restringir a análise de políticas públicas aos elementos estritamente estruturais ou individuais. Para os autores,

Muita teorização recente reflete esse sentimento de que tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, grupos e classes engajados no processo político certamente tem seus próprios interesses, mas o modo como os interpretam e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são moderados pelos fatores institucionais e pelas ideias. (Howlet, Ramesh e Pearl, 2013: 59)

Na mesma linha, Smith (2006) realça a importância das ideias, mas também a importância que sejam defendidas por atores dentro das coalizões. “Com o propósito de explicar a mudança política é preciso analisar o contexto político. Ideias podem produzir mudança política somente quando particulares, instituições políticas identificáveis, grupos e atores as promovem” (Smith, 2006, 109, tradução nossa)¹³.

3. Federalismo e descentralização

A agenda dos anos 1990 estimulou reformas administrativas orientadas para o mercado, para a especialização organizacional e para a descentralização. Esse movimento, que busca a modernização e a eficiência no setor público, tem como consequência o desmantelamento de organizações em partes menores, cada uma com algum grau de autonomia.

Assim como um aumento na descentralização e na devolução, uma clara expansão de “agências” autônomas tem sido visível no setor público. Isso resultou em uma fragmentação das organizações públicas, a qual foi percebida como uma proliferação sem controle. Esse movimento foi combinado com duas outras mudanças tradicionais no setor público. Em primeiro lugar, havia a divisão entre política e administração e, em segundo, havia a divisão entre planejamento de políticas e sua implementação (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010, 8, tradução nossa)¹⁴.

13 “For purposes of explaining political change, they must be analyzed in those sort of political contexts. Ideas can produce political change only when particular, identifiable political institutions, groups, and actors advance them.”

14 “As well as an increase of decentralization and devolution, a clear expansion of the number of autonomous ‘agencies’ has been visible in the public sector. This resulted in a fragmentation of public organizations which was perceived as proliferation

Reformas administrativas em vários países tem buscado substituir a lógica hierárquica e centralizada por outros modos de governança (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010). Diante da pressão por maior eficiência e efetividade de suas ações, os governos adotam medidas de descentralização, coordenação com atores públicos locais e a transferência de ações para a iniciativa privada.

A atuação governamental coordenada e coerente é destacada por acadêmicos e organismos internacionais (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010) como elemento essencial para ampliação da capacidade de implementação de políticas. Como destaca Regens, “A ausência de cooperação e coordenação entre setores, agências e gestores tem sido tratada por um conjunto de autores como a principal barreira à melhoria da eficiência e eficácia das ações do poder público” (Regens *apud* Gontijo, 2012, 87).

Coordenação institucional é um estado definido por Gontijo como “uma condição ou dinâmica consolidada de execução de ações, previamente planejada, que ocorre por meio da articulação e compartilhamento das diversas tecnologias e recursos dos atores envolvidos no processo, com o objetivo de minimizar as sobreposições e deficiências dos serviços” (Gontijo, 2012, 88). Dessa forma, organizações públicas e privadas e distintos níveis de governo buscariam a coordenação de forma conjunta, eliminando sobreposições e contradições. Esta articulação entre distintos níveis de governo e entre Estado e sociedade seria capaz de gerar sinergia(*seq.* Gontijo, 2012: 92)¹⁵.

4. Estruturas de governança nos Planos Plurianuais: 1991-2015

Em termos formais, o Plano Plurianual é uma lei de iniciativa privativa do poder executivo. A Constituição Federal estabelece que a lei deve estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165). A Constituição Federal de 1988 conferiu às leis orçamentárias natureza de lei ordinária (Brasil, 1988, art. 166), mas com um processo específico de tramitação (Quadro 2).

getting out of control. This movement was combined with two other traditional shifts in the public sector. First, there was the familiar split between politics and administration, and second, there is the split between policy design and implementation.”

15 O conceito de sinergia, oriundo da Teoria dos sistemas, é em geral exemplificado pelo conceito de que “o todo é maior que as partes”. O sistema gera mais valor do que as partes atuando isoladamente.

Quadro 2: Prazos legais PPA, LDO e LOA

DOCUMENTO LEGAL	PRAZOS PARA ENCAMINHAMENTO AO CONGRESSO	DEVOLUÇÃO PARA SANÇÃO
Lei Orçamentária (Anual)	31/08	22/12
Lei de Diretrizes Orçamentárias (Anual)	15/04	17/07
Plano Plurianual (4 anos)	31/08	22/12

Elaboração do autor a partir da Constituição Federal de 1988.

Na Constituição, o PPA recebeu papel central na organização da ação do Estado. O PPA possui um ciclo de elaboração que o faz avançar sobre o primeiro ano de mandato do próximo presidente, deve prever todos os investimentos com duração maior que um exercício financeiro e possuir abordagem regionalizada. A Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias devem ser compatíveis com o PPA (Brasil, 1988, art. 166).

Se na última década o Estado retomou (ou adquiriu) relevância e capacidade, que características teria adquirido após sucessivas e antagônicas reformas? Como ocorre essa reestruturação, dentro de um ambiente institucional que permanece praticamente o mesmo desde a CF/88? Mais do que o ambiente institucional (as mais fundamentais regras Constitucionais sobre funcionamento do país), é preciso analisar os arranjos institucionais, instrumentos de governança de mediação entre ambiente institucional e políticas públicas.

4.1 PPA 1991-1995

O primeiro Plano Plurianual foi aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de janeiro de 1991, sem significativos debates. O PPA para o período 1991-1995 é considerado pela literatura um fracasso como instrumento de planejamento e gestão orçamentária (Garcia, 2000). O Plano cumpre a exigência constitucional de sua criação, mas não avança em termos de estrutura de planejamento, não contém visão de futuro e mecanismos de avaliação. Conforme avalia Garcia (2000), o PPA

Publicado pelo Poder Executivo, recebeu bonita encadernação e galgou prateleiras para se empoeirar. Não se tornou um orientador da ação governamental. Não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções. A disso-

ciação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo” (Garcia, 2000, p. 14).

Algumas emendas ao projeto de lei do PPA foram vetadas pelo então presidente Fernando Collor de Melo, em função de vícios de legalidade e, sobretudo, por, conforme discricionariedade da interpretação presidencial, contrariar o interesse público. Entre os vetos, destaca-se a proposta de que o PPA buscava a “reestruturação do sistema tributário, buscando maior progressividade e abrangência dos tributos e contribuições sociais” e o aumento de dotação de verbas para o Ministério Público da União.

A Lei n. 8.446, de 21 de junho de 1992, revisou o PPA, mas foi aprovada já durante o processo de *impeachment* do presidente Collor de Melo. Itamar Franco, vice-presidente empossado, enviou, no final de junho de 1993, outra proposta de revisão do Plano, que acabou não sendo votada. Segundo Garcia (2003), a primeira atualização foi de pouca valia e na falta de uma segunda, as reformas do governo acabaram sendo feitas de forma tópica e desvinculadas do PPA.

Em termos de estrutura de planejamento, o plano limitava-se a cumprir os elementos obrigatórios previstos na Constituição. Seus anexos não previam mecanismos de coordenação, de avaliação, de acompanhamento ou de monitoramento. O plano era composto pelos seguintes anexos, que refletem a sua estrutura de planejamento:

- Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais;
- Anexo II - Diretrizes e Metas Setoriais;
- Anexo III - Relação dos Projetos Prioritários;
- Anexo IV - Quadros das Despesas (BRASIL, 1991).

O plano baseia-se no diagnóstico de que o Estado havia capitaneado o investimento entre 1930 e 1980, mas desde então havia perdido essa capacidade. Na raiz dessa perda de capacidade, o documento identifica o descontrole nas contas públicas, uma vez que “na década de oitenta, a crise da dívida externa e o subsequente estrangulamento financeiro do setor público redundaram em profunda deterioração na capacidade governamental de mobilização de poupanças para a realização de investimentos produtivos” (Brasil, 1991, Anexo I, 3). A solução para o estrangulamento

passa pela “necessidade premente de uma profunda reestruturação nas finanças do Governo Federal” (Brasil, 1991, Anexo I, 3).

Reestruturar a Administração Pública significava reduzir a participação dos gastos com pessoal (BRASIL, 1991, Art. 3, “a”), alienação de bens imóveis e transferência de encargos para estados, Distrito Federal (DF) e municípios:

- a) redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas pública federal;
- b) modernização e racionalização da Administração Pública Federal;
- c) privatização de participações societárias, bens ou instalações de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União, de conformidade com o Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990;
- d) alienação de imóveis e de outros bens e direitos integrados do ativo permanente de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional;
- e) transferência de encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1991).

O Plano propõe um enxugamento geral da máquina pública. O governo deve transferir *encargos públicos* para estados, municípios e DF, com o objetivo primário de reestruturar o gasto público federal para assegurar equilíbrio nas contas públicas (Brasil, 1991, § 2, “a”). Na íntegra do § 2, o objetivo da reestruturação é

- a) assegurar o equilíbrio nas contas públicas;
- b) aumentar os níveis de investimento público federal, em particular os voltados para a área social e para infraestrutura econômica;
- c) ajustar a execução das políticas públicas federais a uma nova conformação do Estado, que privilegie as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e, ao mesmo tempo, fortaleça as inerentes ao Poder Público;
- d) rever o papel regulador do Estado, com vistas à consolidação de uma economia de mercado moderna, competitiva e sujeita a controles sociais;
- e) conferir racionalidade e austeridade ao gasto público federal;
- f) elevar o nível de eficiência do gasto público, mediante melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (Brasil, 1991).

Apesar de sinalizar que o objetivo da reestruturação das contas fosse retomar os níveis de investimento público federal, em particular os voltados para a área social e

para infraestrutura econômica, os demais objetivos e as linhas de ação para alcançá-los citadas no parágrafo terceiro demonstram a confiança no mercado como alocador de riquezas e promoção do desenvolvimento. Dessa forma, faz sentido que o plano não se propusesse a ser um mecanismo de planejamento. Garcia (2000) avalia que se tratava de um retrocesso diante dos mecanismos de planejamento montados em décadas anteriores, pois “as mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60” (Garcia, 2000, 12).

Quanto à reforma do Estado, o plano deixa claro o plano de diminuir o tamanho da máquina:

A reforma administrativa em andamento procura estabelecer o controle das despesas correntes com salários, bens e serviços, no contexto da redução do tamanho do Estado, diminuindo o número de servidores e buscando austeridade e eficiência nos gastos de custeio, segundo níveis compatíveis com a receita tributária (Brasil, 1991, 5).

No Primeiro Plano Plurianual e primeiro instrumento de planejamento de governo elaborado após a redemocratização, a marca deixada pelo PPA 1991-1995 não é significativa:

Além da desestruturação de setores inteiros da administração federal, essa reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica (Santos, 1997, 49).

Em síntese, trata-se de um plano que foca na necessidade do corte de gastos e de buscar eficiência, e que não discute nem prevê arranjos que implementem ou avaliem políticas. Sua prioridade é promover um ajuste nos marcos da abordagem de mercados (Fiani, 2011), a partir de uma visão negativa da participação estatal na economia e na sociedade. Para isso, no âmbito das relações federativas, é necessário transferir *encargos* para estados e municípios e entregar outras questões para serem resolvidas pelos mercados. A máquina do estado deve ser enxugada e racionalizada, com “redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas públicas federais (Brasil, 1991).

4.2 PPA 1996-1999

O Plano Plurianual aprovado para o período entre 1996 e 1999 (Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996), primeiro a receber um nome (Brasil em Ação), estabelece como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços e mantém a preocupação com o equilíbrio fiscal. A lei não traz em si ou anexa um diagnóstico da situação econômica, mas, tendo a estabilidade de preços como principal diretriz, estabelecia que “a retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequência da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação”. O PPA, dessa forma, assume um “incontestável caráter social, como prioridades o investimento em infraestrutura econômica e a capacitação de recursos humanos” (Brasil, 1996, 3).

O segundo PPA estabeleceu três estratégias para orientar a ação do Governo no período 1996-1999: a construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e a modernização produtiva da economia brasileira. A cada uma destas preocupações associavam-se “diretrizes de ação”. Os objetivos e as metas, apresentados de forma regionalizada, estão estruturados por áreas temáticas e por ações/projetos.

Durante o período, o governo Fernando Henrique Cardoso implementou o Programa Brasil em Ação, que contemplava “42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais”. Segundo o plano, os 42 empreendimentos foram selecionados por cumprirem os requisitos de reduzir custos e aumentar a competitividade da economia; reduzir disparidades sociais e regionais; viabilizar e atrair investimentos privados; e viabilizar parcerias público-privadas. Embora limitado, o segundo PPA propõe retomar investimentos públicos, com prioridade para “eixos estruturantes”.

Neste PPA novamente é possível identificar o objetivo de aliviar o Governo Federal descentralizando competências, mas através de uma nova relação com entes federativos e sociedade. No lugar de meramente transferir encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, como previsto no plano anterior, o novo plano

visa à “descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais” (Brasil, 1996).

Em relação à estrutura do Estado e da Administração Pública, a proposta é buscar a eficiência e a capacitação da gestão pública, visando à formulação e execução “de políticas governamentais em bases modernas e eficientes, revertendo a degradação dos serviços públicos básicos” (Brasil, 1996, 14). Em discurso de apresentação do Plano, o presidente Fernando Henrique Cardoso expõe a percepção do que era essa administração degradada, em parte em função de relações clientelísticas que abrigava. A leitura é clara

Fechamos dois Ministérios, que eram dois grandes guichês: Bem-Estar Social e Integração Regional. Perdemos poder no Governo central porque quisemos, porque o Brasil quis, porque nós não queremos ter esse tipo de poder que avassala, que leva a dar favores, a fazer clientelismo e mais adiante, à corrupção (Brasil, 1995, 285).

Embora preveja a descentralização de políticas para iniciativa privada, o PPA traz como um dos seus objetivos o fortalecimento do Estado para que possa desempenhar suas “funções de concessão, regulação e fiscalização em áreas abertas à atuação do setor privado” (Brasil, 1996, 14). O plano também coloca como objetivo a “concessão de maior autonomia às entidades da administração indireta, vinculada ao cumprimento de objetivos preestabelecidos” (Brasil, 1996, 14). Trata-se de prever mecanismos que exerçam controle naqueles setores que apresentam falhas de mercado (*seg.* Giambiagi, Além, 2011). Apesar de audacioso, o PPA aprovado em 1996 não avançou como instrumento de planejamento, restringindo-se a plano econômico (cf. Cavalcante, 2007; Garcia, 2000).

4.3 PPA 2000-2003

Os planos aprovados em 1991 e 1996 foram elaborados sem o embasamento de uma teoria e de uma metodologia próprias que definissem o plano plurianual e uma modalidade de planejamento de médio prazo. Foram elaborados pois assim manda Constituição de 1988. A pouca centralidade dos Planos e a falta de embasamento nas suas elaborações decorre da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental (Garcia, 2000).

O PPA 2000-2003 inovou pela introdução do programa como unidade de elo entre plano, orçamento e gestão. A estrutura do plano é organizada em programas, desdobrados em problemas ou oportunidades identificadas na sociedade. Para cada programa são associados objetivos com seus respectivos indicadores. O PPA traz também a primeira referência à adoção sistemática de mecanismos de monitoramento e avaliação nos sistemas de planejamento e orçamento. O art. 6 da Lei n. 9.989 de julho de 2000 determina a avaliação e o acompanhamento dos programas do Plano e dos Orçamentos da União.

O PPA aprovado em 2000, chamado de Plano Avança Brasil, constitui uma ruptura teórica expressiva com os planos anteriores pelas mudanças que introduziu no sistema de planejamento e orçamento da União. Seu objetivo é transformar o plano em instrumento de gestão e planejamento capaz de contribuir para uma administração pública orientada para resultados. A modernização proposta pelo PPA 2000-2003 orienta a atuação estatal para dois eixos: realidade problematizada e cobrança de resultados. O PPA do período 2000-2003 é o primeiro a mencionar não apenas a busca de eficiência, mas também de efetividade na ação estatal.

Ainda antes da elaboração do PPA, modificações são introduzidas na legislação referente ao orçamento público “tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados” (Brasil, 1999, 11). A principal mudança foi trazida ainda em 1998, pelo Decreto n. 2.829, ao estabelecer a base legal para a reestruturação das ações finalísticas do governo. O decreto define uma série de requisitos para os programas, para que funcionem como mecanismos de integração entre planos e orçamentos, define princípios de gerenciamento para programas e plano. Cada programa é estruturado para resolver um problema, conta com um público-alvo, um objetivo e um conjunto de ações e indicadores para aferição dos resultados. Cada programa contaria com um gerente, designado pelo Ministro de cada órgão setorial. Para cada programa era designado um gerente de programa, escolhido pelo Ministro responsável pelo órgão setorial. O papel de gerente do programa já havia sido adotado no PPA de 1996, mas agora todos os programas, e não apenas os estratégicos, contam com um gerente.

Foram criadas quatro classificações distintas para os programas, variando de acordo com a sua natureza (Brasil, 1998): *programas finalísticos*, que abarcam a maioria dos

programas, voltados para a oferta de bens ou serviços para a sociedade; *programas de gestão de políticas públicas*, voltados para ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; *programas de serviços ao Estado*, executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado; *programas de apoio administrativo*, de natureza apenas orçamentária, com o objetivo de agregar elementos de despesa. Dentre esses quatro tipos de programas, apenas os finalísticos e os de serviços ao estado estabeleceram indicadores, tornando possível o processo.

Em termos de descentralização da ação estatal, o art. 8 do Decreto n. 2.282 (Brasil, 1998) reforça a tendência anterior de transferir programas para outros entes federativos e para a sociedade, de forma que “Os Programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado” (Brasil, 1998). Nesse sentido, mantendo coerência com a continuidade do projeto político reeleito, o Plano menciona a descentralização, prevendo, sem definir o que seja, a integração com estados e municípios.

A relação com a iniciativa privada é mencionada, sem definição, como parceria, embora se entenda que permanecem os arranjos Estado-Mercado (Tabela 2) que correspondem à produção de bens “públicos não estatais” (Presidência da República, 1995). Este plano, como os anteriores, é influenciado pela TEP, e propõe estruturar a o Estado a partir de estruturas de mercado. A menção à autonomia da administração indireta não é novidade na gestão pública brasileira (*seg.* Nunes, 2010), mas também é um elemento normativo da *New Public Management*, com a finalidade de tornar a burocracia menos clientelista e menos suscetível ao calendário eleitoral.

Os planos anteriores introduzem pequenas inovações, mas não chegam a instituir mecanismos de planejamento e carecem de qualquer instrumento de avaliação. Segundo Cavalcante (2007), a necessidade de uma reforma orçamentária vinha sendo debatida no governo desde 1996 e foi concretizada na proposta do PPA 2000-2003. Essa proposta, conhecida Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, é diretamente ligada à reforma gerencial que se tentava implantar no governo desde 1995. Apesar das iniciativas anteriores,

a verdade é que somente com o PPA 2000-2003 e com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados (Core, 2004, 8).

O Plano Plurianual para 2000-2003 pretende entregar serviços ao cidadão e criar uma administração voltada a resultados. Pretende implementá-la sobretudo através de arranjos entre Estado e Mercado: parcerias com sociedade civil nas quais o Estado financia e a execução é privada. A administração pública indireta atuaria sobretudo na regulação e fiscalização de setores do mercado. Esse desenvolvimento, como no plano anterior, prevê um Estado que não é orientado a prestar serviços de forma direta, por conta dos riscos de patronagem, clientelismo e uso privado por políticos e burocratas, nos moldes da TEP. O resultado é entregue, a rigor, pela própria sociedade, através de suas sociedades privadas, restando ao governo auferir resultados e regular mercados que eventualmente sejam falhos.

4.4 PPA 2004-2007

Enquanto o PPA anterior é marcado pela introdução de mudanças significativas no modelo de planejamento e gestão do orçamento adotados até então, o PPA 2004-2007 representa basicamente uma continuidade do modelo adotado em 2000. O novo plano orienta-se pelos mesmos conceitos, modelo de gestão, organização por programas, gestão orientada por resultados, transparência, foco na efetividade e na eficiência das ações governamentais. O novo PPA recebe o nome de Plano Brasil de Todos (Brasil, 2004).

Além de correções pontuais na gestão e no papel do gerente, são introduzidos mecanismos de formulação participativa, principal inovação em termos de teoria e estruturação de planejamento no Plano. Em um primeiro momento, foram discutidas as diretrizes estratégicas e, em um segundo momento, programas, ações e metas, com previsão de participação da sociedade na revisão do plano.

O processo de consulta à sociedade civil sobre a Orientação Estratégica de Governo inaugura um ciclo de aperfeiçoamento contínuo do Plano Plurianual, introduzindo canal de diálogo direto com a sociedade no processo de planejamento (Brasil, 2004, 14).

O PPA 2004-2007 parte de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo visando à:

inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. (Brasil, 2004, 11)

A Estratégia é decomposta em três megaobjetivos. Cada megaobjetivo é decomposto em desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da Estratégia de Desenvolvimento.:

1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia (Brasil, 2004).

A Administração Pública, pela primeira vez na história dos PPA, não recebe menção específica. A “valorização dos servidores públicos, garantindo condições de trabalho adequadas ao desenvolvimento de serviços públicos com qualidade,” constitui uma diretriz, mas não há diagnósticos no sentido de que seja preciso empreender reformas significativas na Administração, como nos planos anteriores.

A respeito da centralização de competências na União, o PPA aprofunda a tendência dos planos anteriores de transferir a execução de políticas para a outros entes federativos e para a sociedade civil, avançando na

descentralização das políticas públicas, na maior participação da sociedade na formulação, na implementação e no controle dessas políticas e, reiterar a defesa, a promoção e a proteção dos direitos humanos em todas as suas vertentes (Brasil, 2004, 44).

Além do viés normativo de promoção dos direitos humanos, o plano incorpora a dimensão de participação social na formulação e implementação de políticas. Quanto à federação, o Plano diagnostica que

A Federação pede a sua revitalização, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do Governo Federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local (Brasil, 2004, 50).

A visão do Plano nesse quesito direciona-se para estruturas Estado-Estado (Figura 2), através de relações intergovernamentais entre União, estados e municípios, nas quais o Governo Federal coordena a atuação conjunta. Nesse aspecto, temos uma visão distinta dos arranjos institucionais dentro da federação, não apenas focado na transferência de prerrogativas ou execução de políticas (cf. Arretche, 2012), mas com esforços coordenados. Embora a execução de políticas via empresas e sociedade civil continue, retoma-se o Estado como elemento virtuoso de organização da efetividade estatal, abandonando-se a visão focada na TEP que o colocava como fonte de vícios.

4.5 PPA 2008-2011

O PPA aprovado em 2008 mantém a estrutura programática desenvolvida nos dois planos anteriores, com algumas mudanças significativas de organização. As principais inovações introduzidas pelo Plano são o Marco Lógico como instrumento de planejamento e a forte preocupação com o desenvolvimento regional. A esse respeito, há uma clara ruptura em relação a como a questão era tratada pelos planos anteriores, dentro de uma lógica de centralização/descentralização de competências no âmbito das relações federativas.

O Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011 parte de um diagnóstico positivo da economia brasileira. Conforme a mensagem presidencial que acompanha o plano “os fundamentos da economia estão sólidos e a confiança da sociedade tem propiciado ambiente favorável aos investimentos privados e à ampliação dos investimentos públicos” (Brasil, 2007, 9). O segundo Plano elaborado durante um governo do Partido dos Trabalhadores reivindica a continuidade em relação à agenda anterior de “desenvolvimento que estabiliza a economia, enfrenta a exclusão e a pobreza, reorienta econômica e socialmente o território, fortalece a democracia, a cidadania e o respeito aos direitos humanos e garante ao Brasil um lugar soberano e solidário no mundo” (Brasil, 2007, 11). Para viabilizar a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade a qual se propõe, o PPA prioriza:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da competitividade;
- d) a expansão do mercado de consumo de massa;
- e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- g) a redução das desigualdades regionais;
- h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania (Brasil, 200, 11).

É no âmbito das relações federativas que o PPA do período promove a maior inovação. A relação intergovernamental entre entes federativos é abordada a partir da noção de território. Segundo o Plano, o planejamento governamental é incapaz de impactar na dimensão territorial, resultando no desequilíbrio regional, “observável nas mais relevantes variáveis relacionadas à produção, ao consumo e ao bem-estar da população (educação, saúde, saneamento, moradia etc)” (Brasil, 2007, 12). O Plano atribui papel central ao desenvolvimento econômico e humano das diferentes regiões do país, na medida em que considera que o “território terá um papel determinante na estratégia de desenvolvimento escolhida para o próximo PPA, pois carrega o conjunto das variáveis que interferem nas possíveis trajetórias a serem perseguidas pelo Brasil (Brasil, 2007, 12).

Trata-se de um de uma abordagem diferente daquela focada em centralização ou descentralização. Porém, deixa de ficar clara a relação com estados e municípios. O que é o território? Trata-se, dessa forma, de um planejamento orientado para o âmbito local, mas não para a relação com os governos locais não expressamente. A fronteira estadual perde relevância no planejamento. Os arranjos propostos são dentro de relações Estado-Estado ou Estado-Mercado, mas emerge a noção de território, como espaço de planejamento, cujas decisões cabem à União.

As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sociogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e

demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento (Brasil, 2007).

Apesar de ambicioso no papel desenvolvido pelo governo e suas organizações de planejamento, avaliação e controle, o PPA 2008-2011 não traz maiores desenvolvimentos sobre a gestão pública, apesar do foco estabelecido no papel da União como coordenadora. As propostas de caráter reformista dos planos anteriores dão lugar a apontamentos localizados sobre número de servidores e recomposição da força de trabalho. Os programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, que são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo recebem tratamento à parte dos programas finalísticos e constam em um anexo próprio. Contudo, em termos de teoria e projeto, não consta no plano uma visão do que a administração pública deve ser, embora rompa-se com a visão de que seja negativa em si mesma, como na visão gerencialista que orientou os primeiros planos.

4.6 PPA 2012-2015

O PPA para o período 2012-2015, chamado Plano Mais Brasil, é o terceiro dos governos do Partido dos Trabalhadores e o primeiro elaborado pela presidente Dilma Rousseff. Apesar da manutenção da estrutura programática, são introduzidas mudanças significativas, motivadas por debates internos do MP sobre a natureza do planejamento (Navarro, Santos e Franke, 2012, 30). Em primeiro lugar, as ações não são detalhadas no PPA, constando apenas nas LOA. O objetivo desta alteração é distinguir plano e orçamento, reforçando a complementaridade entre os dois instrumentos e transferindo a dimensão operacional para o orçamento anual.

O novo Plano mantém a preocupação com a redução das desigualdades e é inequívoco quanto ao papel do Estado na promoção de políticas cujo elemento comum é “a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam”. Para tanto, é necessário um “Estado indutor e promotor das mudanças, a partir de políticas públicas construídas por meio do diálogo social e do pacto federativo” (Brasil, 2011, 11).

Sobre a relação com os demais entes federativos, o PPA aprovado em 2012 não confere às regiões a mesma abordagem do plano anterior. Na formulação do Plano,

o governo realizou “cinco diálogos federativos, um por macrorregião do País, com o objetivo de promover a discussão entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais sobre o Plano Plurianual Federal para o período 2012-2015” (Brasil, 2011, 120). Também é prevista a participação constante da sociedade e dos demais entes federativos nos processos de monitoramento e avaliação dos programas do PPA 2012-2015, a partir de uma perspectiva de que

a ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade. (...) o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala das entregas do governo. Para tanto, ela deve se estruturar a partir da premissa de que existe uma diversidade de arranjos e tipos de políticas que devem determinar o modelo de gestão. Do contrário, dificilmente a institucionalidade criada conseguirá estabelecer uma relação adequada com o funcionamento da Administração Pública (Brasil, 2011, 121)

A cooperação com estado passa a constar dentro de agendas transversais, entregas para a sociedade previstas no plano para as quais contribuem diversos ministérios e entes da federação. Nesse sentido, não importa se para o cidadão quem fez ou como. Trata-se de um modelo de planejamento que busca integrar arranjos Estado-Mercado e Estado-Estado. A transferência de prerrogativas de execução de políticas permanece, mas os arranjos de governança previstos no plano podem ocorrer através de mercado ou do Estado. O que importa é o funcionamento matricial de todos esses elementos, sob coordenação da União que concentra elevado poder de *policy decision-making* (Arretche, 2012).

5. DISCUSSÃO

Qual o significado de identificar essas mudanças nas propostas dos PPA? Ao contrário dos tipos “puros” de execução, pela via hierárquica do Estado ou pela alocação livre no mercado, pode-se situar as relações de cooperação e coordenação cruzando o tipo de ator que participa de determinado arranjo. Os quadrantes I e III abarcam relações mistas. Essas relações, no direito administrativo brasileiro, não podem ser consideradas como uma “rede”, pois a relação será sempre hierárquica em algum nível, sujeita

à fiscalização dos órgãos de controle e ministérios supervisores. Aqui se enquadram Parcerias Público-Privadas (PPP), obras licitadas com administração pública, políticas executadas via organizações sociais (OS), e setores privatizados e/ou sobre regulação do Estado em função do seu caráter de interesse público ou por se tratar de concessão.

A relação IV, mercado-mercado, ocorre através de contratos e livre acordo entre as partes, não configurando uma política pública, mas privada. Já em I identifica as relações entre órgãos e esferas de governo. Aqui se localizam os convênios e parcerias para execução descentralizada de políticas públicas como as executadas via Transferência Voluntária da União.

Quadro 3: Tipologia formas de coordenação/cooperação

	Estado	Mercado
Estado	I Estado-Estado	II Mercado-Estado
Mercado	III Mercado-Estado	IV Mercado-Mercado

Elaboração própria.

A estrutura dos Planos Plurianuais tornou-se progressivamente mais complexa. Em primeiro lugar, incorporou uma refinada formulação territorial sobre relações entre entes federativos, aproximando-se mais do que, seguindo Gontijo (2012), podemos conceituar como coordenação. A concepção territorial do planejamento público talvez seja a maior inovação incorporada ao longo dos anos nessa dimensão, representando virtualmente uma relativização da federação, mas foi abandonada no PPA 2012-2015. Observando o desenvolvimento dos PPA entre 1991 e 2015, é possível notar uma crescente complexidade nos mecanismos de descentralização – que incluem tanto a transferência de políticas para a iniciativa privada quanto relações federativas.

O primeiro PPA, marcado pela preocupação fiscal, propõe a transferência de encargos da União para os entes federativos, bem como a privatização de serviços públicos. Nota-se que a preocupação do planejamento nesse momento é basicamente enxugar a máquina.

O segundo PPA incorpora o conceito de descentralização e a distinção entre setor privado e organizações não governamentais. Esta distinção está em sintonia com a proposta de reforma do Estado apresentada na época. A descentralização administrativa para a sociedade civil e para outros entes federativos é basicamente a mesma proposta

no plano de 1996 e de 2000. A transferência de prerrogativas da União para estados e municípios é uma das características da reforma do estado empreendida em meados dos anos 1990, sem necessariamente ser acompanhada de aumento de repasse de verbas.

O PPA para o quadriênio 2004-2007 mostra uma mudança no desenho do pacto federativo, não se restringindo aos movimentos de centralização e descentralização de poder político, função administrativa ou capacidade fiscal. Ao Governo Federal cabe o papel de indutor e coordenador nas relações federativas.

O Plano para o quadriênio 2008-2011 aprofunda o modelo, inovando pela proposta de regionalização do planejamento e sinalizando uma alteração no modelo de “sístoles e diástoles”. A inovação consiste na busca de coordenação entre entes federativos, através de mecanismos tanto verticais (a execução de políticas públicas cuja titularidade permanece na União) quanto horizontais (acordos de cooperação em áreas comuns ou através de consórcios, respeitadas titularidade política) manifesta uma ruptura importante.

Essa é a tendência que parece se consolidar com o plano de 2012. A convivência de mecanismos verticais e horizontais expõe a limitação dos esquemas que opõe sístoles e diástoles, *policy making* e *policy decision making* (Arretche, 2012) ou baseados em mecanismos A>F>P (Faletti, 2006).

Nos Quadros 4 e 5 sintetizamos a evolução dos mecanismos de governança no âmbito dos PPA. A proposta de aliviar as prerrogativas da União na execução de políticas. Dentro da mesma estrutura federativa desenhada em 1988, a proposta dos governos que se sucederam, e em que pese a disputa política entre eles, torna-se mais complexa e se desloca progressivamente para o quadrante Estado-Estado da tabela. Mais do que novos modelos trazidos por este ou aquela governo, há uma tendência consistente de descentralização de *policys*, mas não de *politics* (cf. Arretche, 2012; Faletti, 2006). A dimensão territorial recebe um tratamento totalmente distinto. Uma problematização a ser levantada é que, no caso de políticas públicas de competência da União, sendo executada por estado ou município, ou ainda por organizações da sociedade civil, não é possível pensar que seja uma relação de cooperação, ou de rede. Sempre haverá a titularidade política e a competência para fiscalizar carregada na União. Futuros

desenvolvimentos da pesquisa devem problematizar os limites da literatura internacional para pensar o caso específico brasileiro.

Quadro 4: Propostas de descentralização

Plano	Proposta de descentralização
1991-1995	Transferência de encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios.
1996-1999	Descentralização de políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais.
2000-2003	Descentralização entre níveis hierárquicos de uma mesma instância de governo; descentralização de uma esfera de governo para outra; descentralização do setor público para organizações da sociedade civil.
2004-2007	Descentralização de ações em direção aos estados e municípios. Descentralização da gestão com participação e controle social, com ênfase em novas formas de articulação e na capacitação das equipes locais; Revitalização da Federação, integrando União, estados e municípios, com um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do Governo Federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local.
2008-2011	Abordagem territorial como determinante na estratégia de desenvolvimento, pois carrega o conjunto das variáveis que interferem nas possíveis trajetórias a serem perseguidas pelo Brasil. Regiões devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sociogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento.
2012-2015	Diálogos federativos. Fortalecer os pactos federativos para que todos os entes possam ampliar o grau de integração entre suas políticas, aumentando o poder do esforço público para superar as desigualdades que ainda persistem no país.

Elaboração própria a partir dos PPA federais citados.

As propostas para a Administração Pública têm tratamento errático ao longo dos PPA. Apesar de capacidades administrativas serem apontadas como capacidades estatais fundamentais, não é possível diferenciar alterações significativas sobre como melhorar o impacto da administração. O documento de referência nesse ponto permanece o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995.

A aposta em relações Estado-Estado cresce ao longo dos anos, sem que represente negativa de uma economia de mercado. Antes, representa o reconhecimento de que há área nas quais não é possível ou adequado se falar em relações Estado-Mercado como instrumento de governança. Isso não significa que não possa haver execução de política através da contratação de uma obra. Mas o planejamento e a formulação das políticas permanecem com quem tem a titularidade política.

Apesar de afastar-se de uma concepção voltada ao mercado como elemento privilegiado de redução de desigualdades, e ampliar o papel destinado ao governo nesse processo, pouco ou nada se desenvolve em termos de concepção de projeto de Reforma do Estado. A última grande formulação nesse sentido foi o PDRAE, em 1995. Apesar do esforço em repor a força de trabalho da Administração federal (Cardoso Jr., 2011), e a despeito das inúmeras reformas no Regime Jurídico, esse elemento da implantação de políticas públicas (a capacidade administrativa) não recebeu tratamento enquanto plano estratégico, a não ser como alvo de contenção de gastos em nome da eficiência.

Quadro 5: Propostas para a gestão pública

Plano	Proposta para a Administração
1991-1995	Redução do tamanho do Estado, com diminuição do número de servidores, busca de austeridade e eficiência nos gastos de custeio, compatível com a receita tributária.
1996-1999	Melhorar a eficiência da gestão pública, capacitando a administração federal para formular e executar políticas governamentais em bases modernas e eficientes, revertendo a degradação dos serviços públicos básicos. Execução de funções de fiscalização, para setores regulados. Maior autonomia para setores da administração indireta.
2000-2003	Descentralizada, orientada para resultados, para o cidadão
2004-2007	Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão. O Estado deve mudar não só porque a sociedade mudou, mas porque deseja mudanças estruturais. Ruptura com a gestão burocrática e clientelista para uma gestão voltada para o cidadão, apta a enfrentar as crescentes complexidades das demandas da sociedade contemporânea.
2008-2011	Sem proposta.
2012-2015	Sem proposta.

Elaboração própria a partir dos PPA citados.

6. Conclusão

À guisa de conclusão, sugere-se que as mudanças pelas quais a máquina do Estado passou nas últimas décadas é mais incremental e menos sujeita a mudanças bruscas do que a literatura sobre a “retomada da capacidade de planejamento” sugere.

Pelo menos desde o PPA aprovado em 2000, o governo planeja orientar-se por resultados, recolocando o eixo Estado como participante ativo do desenvolvimento e reconhecendo a insuficiência do mercado para promover desenvolvimento por si só. Contudo, perde espaço a formulação sobre como o próprio Estado deve organizar-se.

Nos últimos dois PPA, a máquina estatal não aparece como objeto de reformas. Antes, restringia-se à regulação e fiscalização (2000) ou deveria sofrer cortes para gerar eficiência (1996).

Trata-se de um paradoxo de buscar mais presença do Estado com menos Estado. O Governo Federal procura aumentar sua presença na entrega de políticas públicas e buscar mais efetividade governamental, mas propõe fazê-lo através de terceiros, em especial estados, municípios e terceiro setor. Tal tendência, como vimos, está registrada nos Planos Plurianuais, aprofundando-se a cada novo plano. Entra a coordenação e a cooperação entre entes distintos, e somem referências sobre reestruturação da própria máquina pública federal.

É claro que a leitura de um documento como o PPA traduz a mera orientação proposta pelo governo, e não necessariamente se traduz na realidade. A validade de sua leitura está em tentar levantar novas hipóteses sobre planejamento governamental no Brasil. Para tanto, nossa principal sugestão para futuras pesquisas é investigar outras variáveis independentes além da mudança de governo. Novos estudos de caso casos específicos nos quais as mudanças sugeridas tomaram ou não o rumo que identificamos, e o papel da burocracia federal, sobretudo dos servidores das carreiras do Ciclo de Gestão, podem ajudar a compreender melhor a consolidação e perfil da gestão pública no Brasil.

7. Referências

- ACEMOGLU, Daron. 2008. Interactions Between Governance and Growth. In: *Thinking About Governance*. Washington, D.C: World Bank.
- ARRETCHE, Marta. 2012. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.
- BELL, Stephen e HINDMOOR, Andrew. 2011. *Rethinking Governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, Guy e VERHOEST, Koen. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brasil. 1988. *Constituição Federal*.

- _____. 1991. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- _____. 1996. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- _____. 1998. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 1998.
- _____. 1999. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento*. Brasília: Imprensa Nacional.
- _____. 2000. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- _____. 2004. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- _____. 2008. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- _____. 2012. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- CALIXTRE, André; BIANCARELLI, André; CINTRA, Marcos. 2014. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, IPEA.
- CARDOSO, Jr. José Celso; COUTINHO, Ronaldo (org.). 2014. *Planejamento Estratégico em Contexto Democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP.
- _____. (org.). 2011. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília: IPEA.
- CORE, Fabiano. 2004. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: *Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Madri. Disponível em: www.clad.org/congresos/congresos-antiores/ix-madrid-2004/documentos-de-los-congresos
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. 1971. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FALETTI, Tulia. 2006. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, (6): 46-85.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas.

- FIANI, Ronaldo. 2011. *Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- FONSECA, Pedro; CUNHA, André; BICHARA, Julimar. 2013. O Brasil Na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, Belo Horizonte, 23, (2).
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. 2011. *Finanças Públicas: teoria e prática no brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. 2000. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. *Texto para Discussão nº 726*. Brasília: IPEA.
- GONTIJO, José Geraldo. 2012. Coordenação, Cooperação e Políticas Públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, p. 82-122.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberta. 2014. *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. 2003. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, 58: 193-224.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. 2013. *Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KURIAN, George Thomas (org.). 2011. *The Encyclopedia of Political Science*. Washington, D.C.: QC Press.
- LEVI-FAUR, Davi (Ed.). 2012. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- LIEBERMAN, Robert. 2002. Ideas, Institutions, and Political Order: explaining political change. *The American Political Science Review*, 96, (4): 697-712.
- LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Cris. 1998. The Dynamics of Multi-organizational Partnership: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, Malden, 76, (2): 313-333.
- MAHONEY, James; TEHLEN, Kathleen (org.). 2010. *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAVARRO, Claudio; SANTOS, Eugênio; FRANKE, Fernando. 2012. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. 2, (1): 24-47.

- NORTH, Douglas. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nova York: W. W. Norton & Co.
- _____. Institutions. 1991. *The Journal of Economic Perspectives*, 5, (1): 97-112.
- _____. 1994. Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84 (3): 359-368.
- NUNES, Edson. 2010. *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond.
- PIERSON, Paul. 2004. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. 2012. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas.
- Presidência da República. 1995. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado Brasília.
- RODDEN, Jonathan. 2005. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba.
- SMITH, Roger. 2006. Which Comes first, the Ideas or the Institutions? In: I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York: New York University Press.
- SANTOS, Luíz Alberto. 1997. *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia*. Brasília: DIAP/ Arko Advice.
- SCHMIDT, Vivien. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. 2008 (11): 303-326.
- _____. 2010. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism. *European Political Science Review*. 2 (1): 1-25.
- _____. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: EDUSP.
- _____. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEAVER, Kent; Rockman, Berta (org). 1993. *Do institutions Matter? government capabilities in the united states and abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.

Recebido: 02/08/2015

Aceito: 10/01/2016