

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- A estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro no período 2004–2011: reflexões à luz de uma educação emancipatória** 4
Brazilian government development strategy in the period 2004-2011: reflections in the light of an emancipatory education
Fernando Sertã Meressi
Maria de Fátima Souza e Silva
- Participação social nos planos plurianuais do governo federal: Uma história recente** 24
Social participate in the federal government plans: A recent history.
Valéria Rezende de Oliveira
- Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?** 44
Is the PPA 2012-2015 an instrument of managing for results?
Luiz Fernando Arantes Paulo
- O Monitor de Políticas Públicas de C,T&I: a política de monitoramento e avaliação do MCTI** 65
Brazilian Science and Technology Monitor: the evaluation policy of Ministry of Science, Technology and Innovation
Fernanda De Negri
- Jornalismo e objetividade: a cobertura do correio brasileiro sobre a greve das carreiras de estado do poder executivo federal** 80
Journalism and objectivity: coverage of correio brasileiro strike on careers of the executive branch of federal state
Camila Jungles Barbosa
- Comunicações**
- O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015** 100
Brazilian government multiannual plan 2012-2015 (PPA 2012-2015) strategic monitoring
Antônio Paulo Barêa Coutinho
osé Celso Pereira Cardoso Jr.
- Acompanhamento Orçamentário** 123
Physical Tracking of Budget Actions
Leila Barbieri de Matos Frossard
Marcio Luiz de Albuquerque Oliveira

A estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro no período 2004–2011: reflexões à luz de uma educação emancipatória¹

Brazilian government development strategy in the period 2004-2011: reflections in the light of an emancipatory education

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@uol.com.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Maria de Fátima Souza e Silva <souesil@unb.br>

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

1 Este artigo foi publicado, na íntegra, nos Anais do I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES – CONINTER, realizado na Universidade Federal Fluminense, em Niterói - RJ, entre 3 e 6 de setembro de 2012. Disponível em <http://www.aninter.com.br>.

Recebido 05-jul-13 **Aceito** 15-jul-13

Resumo O Governo Brasileiro identificou na expansão do mercado de consumo de massa um dos pilares de sua estratégia de desenvolvimento para o período 2004-2011. Como resultado, constataram-se taxas mais elevadas de crescimento econômico, aquecimento do mercado de trabalho e redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza e na desigualdade de renda. Entretanto, na segunda parte do estudo, mediante uma análise teórica à luz de princípios que orientariam uma educação emancipatória, observa-se que a estratégia de desenvolvimento ainda requer aperfeiçoamentos. Discutem-se as vulnerabilidades decorrentes da manutenção de uma cultura competitiva e consumista, principalmente, os impactos negativos na qualidade de vida, tais como pressão psicológica contínua nas pessoas, desperdício e degradação ambiental.

Palavras-chave desenvolvimento socioeconômico brasileiro; mercado de consumo de massa; cultura competitiva e consumista.

Abstract *The Brazilian Government has identified the expansion of the mass consumption as one of the pillars of its development strategy for the period 2004-2011. As result, we found higher rates of economic growth, dynamic labor market and reduction in poverty and extreme poverty rates and income inequality. However, in the second part of the study, through a theoretical analysis in the light of principles that would guide emancipatory education, it is observed that the development strategy still requires improvements. It discusses the vulnerabilities arising from maintaining a competitive and consumerist culture, mainly negative impacts on quality of life, such as continuous psychological pressure on people, waste and environmental degradation.*

Keywords *Brazilian social and economic development; mass consumption market, competitive and consumerist culture.*

Apresentação

Indicadores clássicos do desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano, a renda *per capita*, o Coeficiente de Gini e outros indicadores sociais revelam que o Brasil ainda se encontra distante do patamar de desenvolvimento em que se situam os países ditos avançados. Visando alterar esse quadro, em seus Planos Plurianuais relativos aos períodos 2004-2007 e 2008-2011, o Governo Brasileiro identificou a expansão do mercado de consumo de massa como uma das fontes de dinamismo de sua estratégia de desenvolvimento. Objetivando tal expansão, o setor público federal estimulou a ampliação do crédito, elevou as transferências “progressivas” de renda associadas à política social concomitantemente a um processo de valorização do salário mínimo, e priorizou, a partir de 2007, os investimentos públicos em infraestrutura.

Tendo isso em vista, o primeiro objetivo deste trabalho é analisar a implementação da estratégia de desenvolvimento baseada na expansão do mercado de consumo de massa. Como será observado, tal estratégia tem mostrado resultados positivos, haja vista que importantes indicadores socioeconômicos apresentaram melhorias substanciais no período analisado, tais como maiores taxas de

crescimento econômico, aquecimento do mercado de trabalho, redução das taxas de pobreza e da desigualdade de renda.

Entretanto, não obstante esses importantes resultados alcançados no cenário socioeconômico, que devem ser realçados em face da enorme dívida social acumulada pelo País, do ponto de vista cultural a estratégia de desenvolvimento ainda requer aperfeiçoamentos. Referimo-nos à cultura da competitividade e do consumismo, que impede a melhoria da qualidade de vida. Assim, o segundo objetivo deste artigo é analisar essa estratégia de desenvolvimento à luz de uma educação emancipatória, ou seja, uma educação crítica e de resistência à sociedade vigente, que descortina a ocorrência das mazelas sociais decorrentes da competitividade e do consumismo – como a pressão psicológica contínua sobre as pessoas, o desperdício social e a degradação ambiental –, ocultadas pela ideologia dominante e pela educação cooptada pelo capital.

Metodologia

Este estudo se baseou em análise documental e em revisão bibliográfica. Primeiramente, extraiu-se das Mensagens Presidenciais referentes aos Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007 e 2008-2011 a estratégia de desenvolvimento planejada pelo Governo Brasileiro, que teve como um de seus pilares a expansão do mercado de consumo de massa.

Os dados referentes às políticas públicas que dinamizaram o mercado de consumo de massa e os resultados a elas atribuídos também foram sistematizados e avaliados, estabelecendo como variáveis independentes a expansão do crédito, o incremento das transferências “progressivas” de renda em conjunto com os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura. Como variáveis dependentes, foram considerados o consumo das famílias, o Produto Interno Bruto (PIB), o salário médio real, a taxa de desocupação, a geração de empregos e os índices de pobreza e de desigualdade de renda.

As principais fontes de dados consultadas foram: as Contas Nacionais e a Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Ipeadata, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); séries históricas do Banco Central do Brasil (Bacen); a publicação Economia Brasileira em Perspectiva, do Ministério da Fazenda; o Boletim Estatístico da Previdência Social; informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outras fontes citadas ao longo do artigo.

Para a análise da estratégia de desenvolvimento à luz de uma educação emancipatória, foram utilizadas contribuições teóricas dos seguintes autores: Bauman (2001), Santos (2011), Mészáros (2004), Adorno (2010), Bourdieu e Passeron (2008), Baudrillard (1995) e Enriquez (2006). A partir dessas contribuições, foi possível desvendar problemas estruturais do sistema capitalista, relacionados à

cultura competitiva e consumista, que impedem a melhoria da qualidade de vida, os quais são encoberidos pela ideologia funcional ao capital.

Desenvolvimento

O Brasil dessa primeira década do século XXI é um país de desenvolvimento médio, caso sejam considerados os seguintes indicadores. Primeiro, de um total de 187 países, ele ocupou a 84ª posição no *ranking* de 2011 do Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2011). Segundo, com base ainda em dados do PNUD (2011), ocupou a 77ª posição no quesito renda *per capita*². Cabe lembrar que, *coeteris paribus*³, a magnitude da renda *per capita* é fator importante para determinar o montante de recursos disponíveis para financiar, por exemplo, despesas públicas com saúde e educação, essenciais ao desenvolvimento. Nesse sentido, além dos dois supracitados indicadores, pode-se dizer também que o País não figura entre o conjunto de nações que exibem os mais elevados indicadores sociais. Tendo isso em vista, e considerando ainda a sua extrema desigualdade social, chega-se a um quadro no qual pequena parcela da população desfruta, em termos materiais, de alto padrão de vida, enquanto que grande parte ainda não tem a “liberdade” de usufruir bens e serviços básicos em quantidade ou qualidade satisfatória, indicando que ainda há muito a se evoluir para ser caracterizado como uma nação desenvolvida.

Nessa mesma linha de raciocínio, segundo Sen (2000), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das “liberdades” que as pessoas desfrutam. Assim, para efeito da primeira parte do artigo, entende-se por desenvolvimento o processo de expansão da liberdade de usufruir bens e serviços essenciais a uma boa qualidade de vida. A passagem abaixo, embora não exaustiva, elenca algumas categorias importantes relacionadas ao desenvolvimento⁴:

Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como, por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado

2 A comparação entre os países ocorreu com base no conceito de Rendimento Nacional Bruto *per capita* (PPC USD 2005 constante), adotada pelo PNUD em 2011.

3 Expressão amiúde utilizada em textos de economia, pode ser traduzida por “tudo o mais constante” ou “mantidas inalteradas as demais variáveis”.

4 Não considera várias categorias relacionadas ao desenvolvimento, como as questões das liberdades políticas, do meio-ambiente, previdenciária, da dependência com relação a outros países, do desenvolvimento tecnológico, dentre outras. Contudo, as categorias mencionadas nessa citação, para efeito desta primeira parte do artigo, já são suficientes para caracterizar um processo de desenvolvimento.

de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais (SEN, 2000, 18).

A Estratégia de Desenvolvimento do Governo Brasileiro (2004-2011)

Em face da necessidade de se elevar o patamar de desenvolvimento nacional, em especial no que tange à qualidade de vida dos estratos mais pobres, o Governo Brasileiro identificou na expansão do mercado de consumo de massa um dos pilares de sua estratégia de desenvolvimento. Isto pode ser observado em passagens das Mensagens Presidenciais dos Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007 e 2008-2011, do Governo Brasileiro, conforme transcritas a seguir:

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: 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; (...) (Brasil, 2003, p. 15). **(grifo nosso)**.

Como forma de viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008-2011 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 (grifo nosso);**

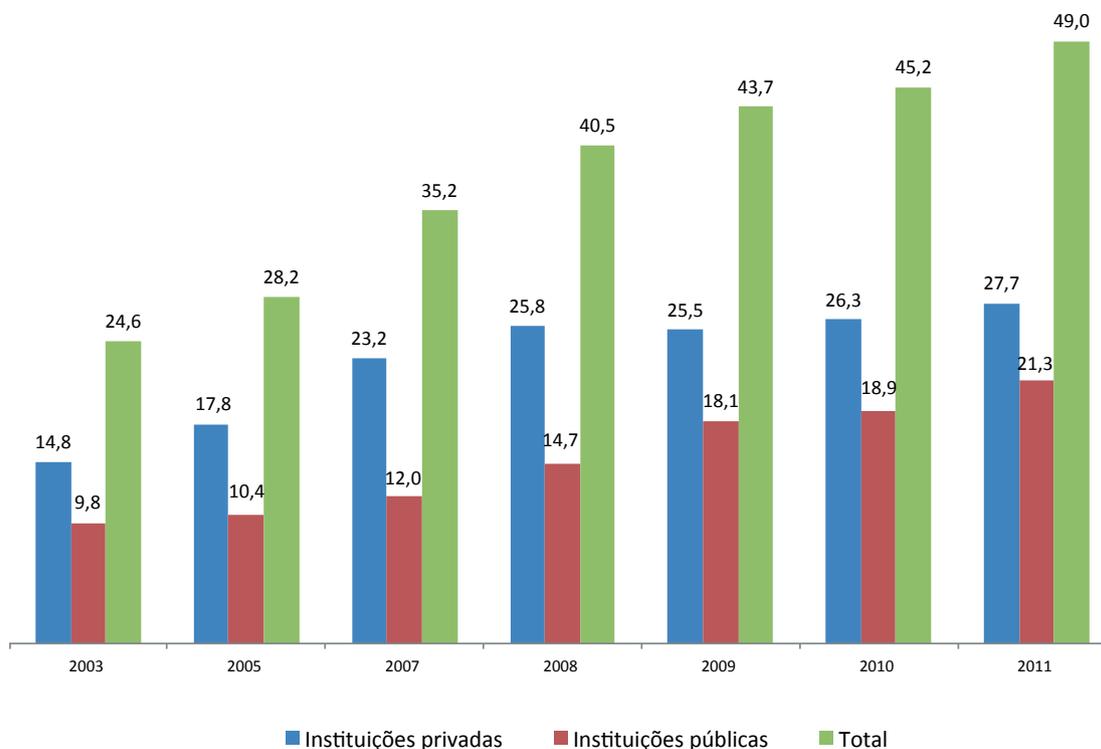
(...) (Brasil, 2007, p. 11)

Com a finalidade de expandir o mercado de consumo de massa, o Governo Brasileiro priorizou três instrumentos: i) a política de expansão do crédito; ii) as transferências “progressivas” de renda em conjunto com a política de valorização do salário mínimo; e iii) os investimentos públicos em infraestrutura. Tais instrumentos foram fundamentais para o alcance de importantes resultados socioeconômicos no período 2004-2011, como será observado a seguir.

Pela perspectiva da expansão creditícia, observa-se que o crédito total na economia praticamente dobrou entre 2003 e 2011 em termos percentuais do PIB, passando de 24,6% do PIB em dezembro de 2003 para 49,0% em dezembro de 2011, como pode ser visto no Gráfico 1, com destaque para a expansão das operações de crédito do sistema financeiro público. Nesse período, enquanto as operações de crédito das instituições financeiras privadas - tanto nacionais quanto estrangeiras -, em percentual do PIB, aumentaram 87,0%, as do sistema financeiro público subiram 117,4%, sendo

que a importância dos bancos públicos foi ainda maior em períodos de crise, como 2008, 2009 e 2011, constituindo-se em um componente importante da política anticíclica do Governo Brasileiro.

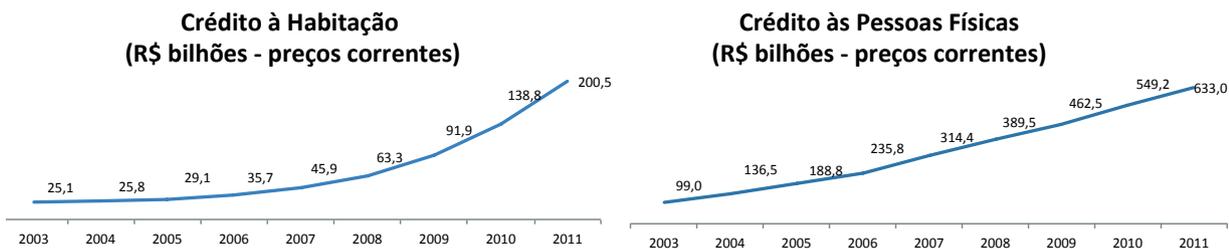
Gráfico 1 - Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional (%) do PIB



Fonte: Bacen (Séries Temporais – Empréstimos do Sistema Financeiro Nacional). Elaboração própria.

Quando se segmenta as operações de crédito por atividade econômica, os grandes destaques foram as expansões do crédito à habitação e às pessoas físicas, sendo que este último segmento impacta diretamente o consumo das famílias ao elevar o seu poder de compra. Os Gráficos 2 e 3 apresentam a expansão ao longo do tempo desses dois tipos de operação de crédito.

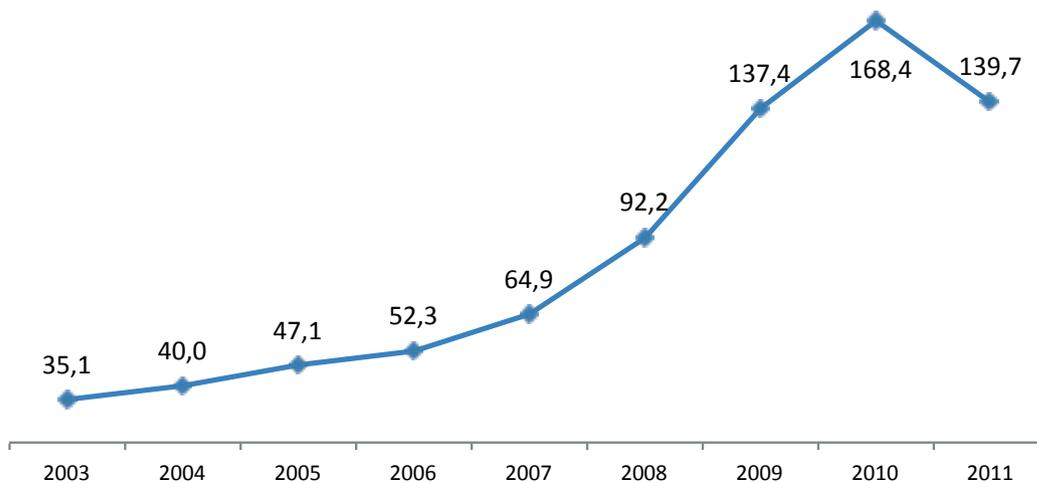
Gráficos 2 e 3



Fonte: Bacen (Séries Temporais – Empréstimos do Sistema Financeiro Nacional). Elaboração própria.

Ainda quanto à política creditícia, cabe destacar a acentuada elevação das operações de crédito realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) entre 2003 e 2011, como pode ser visto no Gráfico 4. Nos últimos anos, esta elevação foi propiciada por vultosos aportes do Tesouro Nacional nesse Banco. As operações do BNDES são direcionadas, majoritariamente, a dois setores, indústria e infraestrutura, sendo, desse modo, um importante instrumento para impulsionar o agregado macroeconômico “investimento”.

Gráfico 4 - Desembolsos Totais do BNDES (R\$ bilhões - preços correntes)



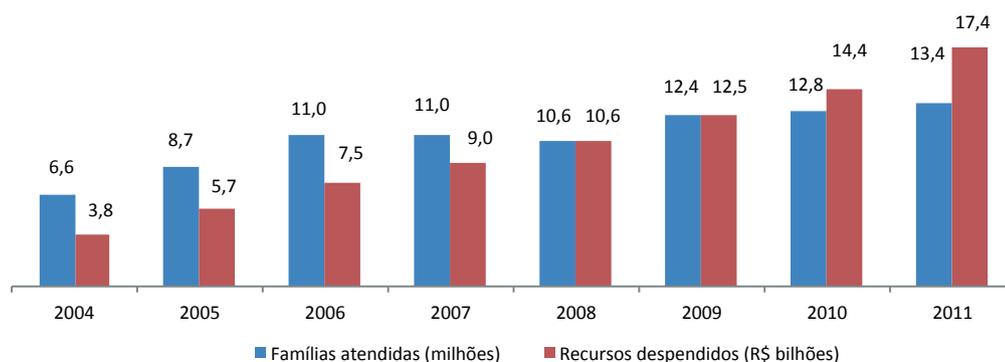
Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Outro fator crucial para a dinamização do mercado de consumo de massa foi a elevação das despesas com as transferências “progressivas” de renda implementadas pelo Governo Brasileiro, acompanhada da política de valorização do salário mínimo. As transferências “progressivas” de renda são ações integrantes da política social, que destinam recursos aos estratos mais pobres da população. Neste artigo, serão considerados nessa categoria: i) o Programa Bolsa Família; ii) os Benefícios Assistenciais (em especial, os Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social

– BPC/LOAS); e iii) o piso previdenciário pago pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, no valor de um salário mínimo.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Tem como objetivo precípuo o alívio imediato da pobreza, contribuindo para a satisfação das necessidades humanas mais elementares, como alimentação e vestuário, favorecendo a formação de uma base para a mobilidade social dos mais pobres. Pode-se dizer que se tornou um programa emblemático do Governo Brasileiro, sendo constantemente expandido entre 2004 e 2011, mais do que dobrando o número de famílias atendidas e mais do que quadruplicando os recursos despendidos em termos nominais, como pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Programa bolsa família – famílias atendidas (em milhões) e recursos despendidos (R\$ bilhões - preços correntes)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/SAGI/painelPEI/index.php>. Acesso em 24 de julho de 2012.

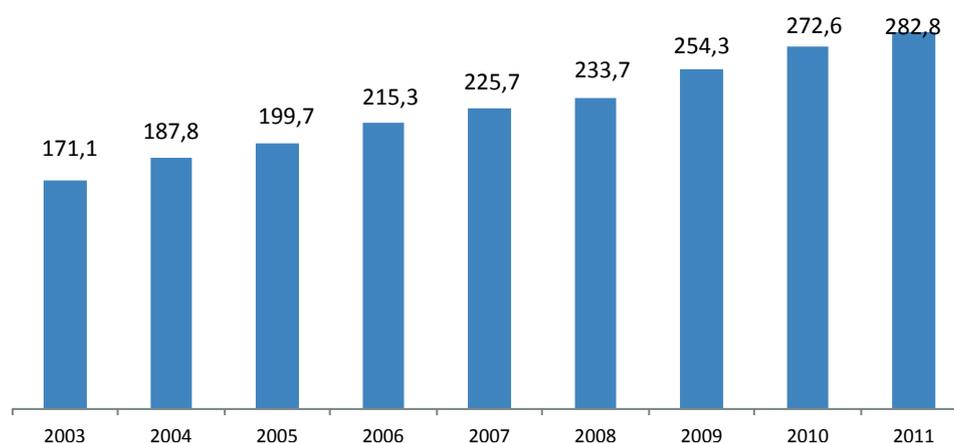
Elaboração própria.

Por sua vez, o BPC/LOAS, equivalente a um salário mínimo, destina-se aos idosos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência, desde que, em ambas as situações, não tenham meios de prover a própria manutenção nem tê-la provida pelas famílias. Em termos objetivos, a renda mensal familiar *per capita* não pode superar $\frac{1}{4}$ do valor do salário mínimo. Do mesmo modo que o Bolsa Família, o BPC/LOAS também vem sendo sobremaneira expandido, seja em número de benefícios emitidos, mais do que duplicando no período, subindo de 1,7 milhão para 3,6 milhões entre 2003 e 2011, seja em termos das cifras despendidas, que foram elevadas de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 22,8 bilhões nesse mesmo período⁵.

5 Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (www.mds.gov.br). Acesso em 25/07/12.

Da mesma maneira que o BPC/LOAS⁶, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS também operacionaliza os benefícios do RGPS e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)⁷. Uma vez somados esses três benefícios, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (Brasil, 2012 b), passa-se de um total de 21,9 milhões de benefícios emitidos em dezembro de 2003 para 29,1 milhões em dezembro de 2011, representando um incremento de aproximadamente 33% no período, o que demonstra a expressiva expansão das coberturas previdenciária e assistencial. De acordo com o mencionado Boletim, cerca de 67% desses benefícios operacionalizados pelo INSS equivalem a um salário mínimo, sendo a ele indexados, constituindo o piso previdenciário. Assim, tanto em função da elevação do número de benefícios emitidos – previdenciários e assistenciais – quanto dos aumentos reais no valor do salário mínimo, constatou-se acentuada elevação das despesas do INSS, como apresentado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Benefícios Emitidos pelo INSS* – 2003 a 2011 (em R\$ bilhões - preços constantes)**



* Considera os benefícios previdenciários e assistenciais (BPC/LOAS e RMV).

**Valores expressos em reais constantes, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC mensal, a preços de abril de 2012.

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria.

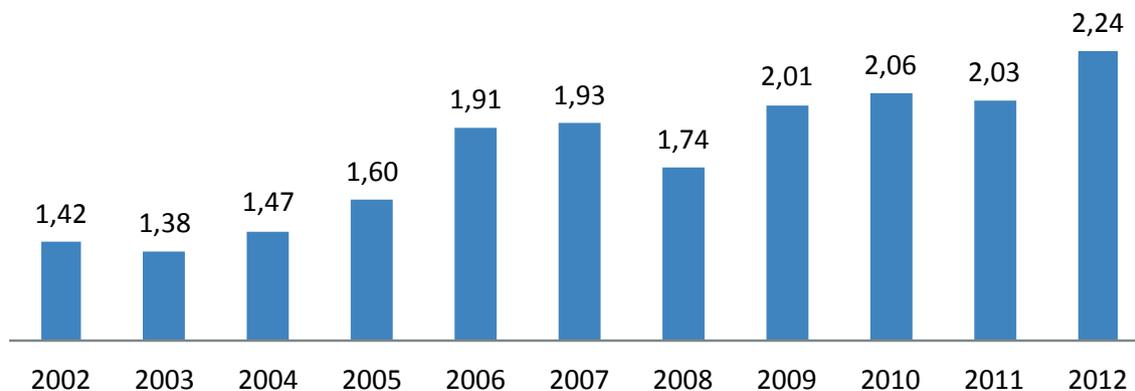
A política de valorização do salário mínimo foi outro instrumento vigoroso para dinamizar o mercado de consumo de massa. Tal política prevê que seu valor deverá ser reajustado pela variação do INPC no ano anterior e do PIB de dois anos atrás. Embora instituída apenas em 2007, segundo o DIEESE (2011), entre abril de 2002 e janeiro de 2012, o aumento real do salário mínimo foi de 65,9%. O DIEESE também estimou que cerca de 48 milhões de pessoas tivesse rendimentos nele referenciados, incluindo os cerca de 19 milhões de benefícios emitidos pelo INSS (previdenciários e assistenciais)

6 O BPC/ LOAS é administrado pelo MDS, que repassa os recursos para a operacionalização pelo INSS.

7 A RMV é um benefício assistencial operacionalizado pelo INSS, semelhante ao BPC/LOAS, e que foi substituído por este. É um benefício em “extinção”, só sendo pago àqueles que já faziam jus anteriormente à criação do BPC/LOAS. A RMV respondeu, em meados de 2012, por cerca de 6% do total de benefícios assistenciais operacionalizados pelo INSS.

que são indexados ao salário mínimo. Em outras palavras, a elevação do salário mínimo impacta diretamente no valor dessas transferências “progressivas” de renda e nos rendimentos de um gigantesco número de trabalhadores. O Gráfico 7 expressa a evolução de sua valorização real em termos de poder de compra de cestas básicas.

Gráfico 7 – Cestas básicas que podem ser adquiridas com um Salário Mínimo na cidade de São Paulo

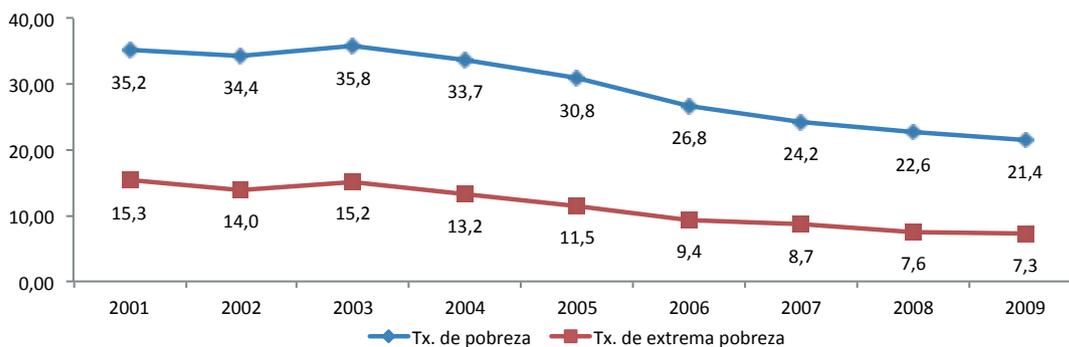


Fonte: DIEESE. Elaboração própria.

Assim, haja vista a expansão do número de beneficiários dessas políticas de transferência de renda, bem como a elevação do valor dos benefícios, especialmente em decorrência da valorização real do salário mínimo, e considerando ainda que essas políticas são destinadas aos estratos mais pobres, o que lhes confere o qualificativo de “progressivas”, um primeiro resultado a que se chega é a sua contribuição direta para a melhoria de importantes indicadores sociais, a saber, a redução das taxas de pobreza e extrema pobreza e da desigualdade de renda⁸, medida pelo Coeficiente de Gini e pela taxa de crescimento mais acentuada da renda dos mais pobres em comparação com a dos mais ricos.

8 Tal afirmação é corroborada por estudos do IPEA. Sobre este ponto, sugerimos consulta ao Comunicado do IPEA nº 59, intitulado “Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados”, de 2010. Consta nas referências bibliográficas ao final deste artigo.

Gráfico 8 – Evolução das taxas de pobreza* e extrema pobreza (2001-2009)**

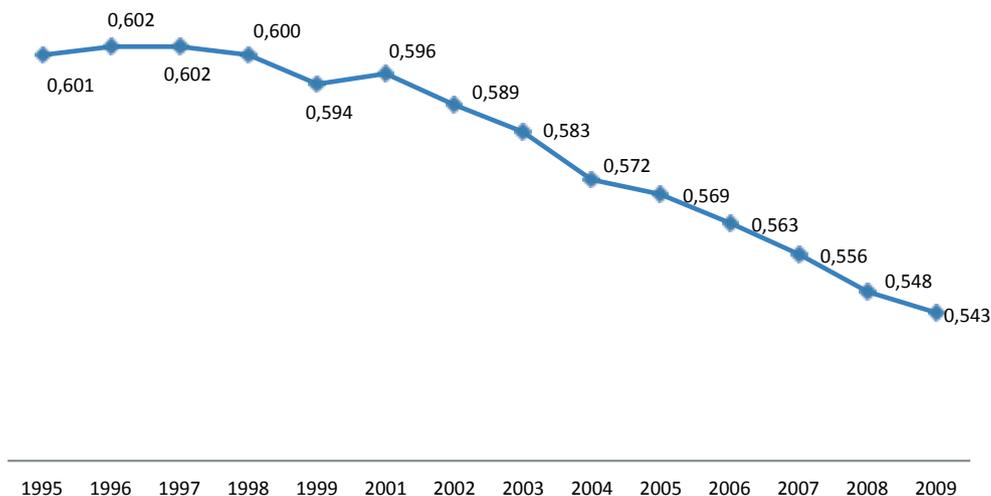


* A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.

** A série foi até 2009, ano da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD mais atualizada.

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

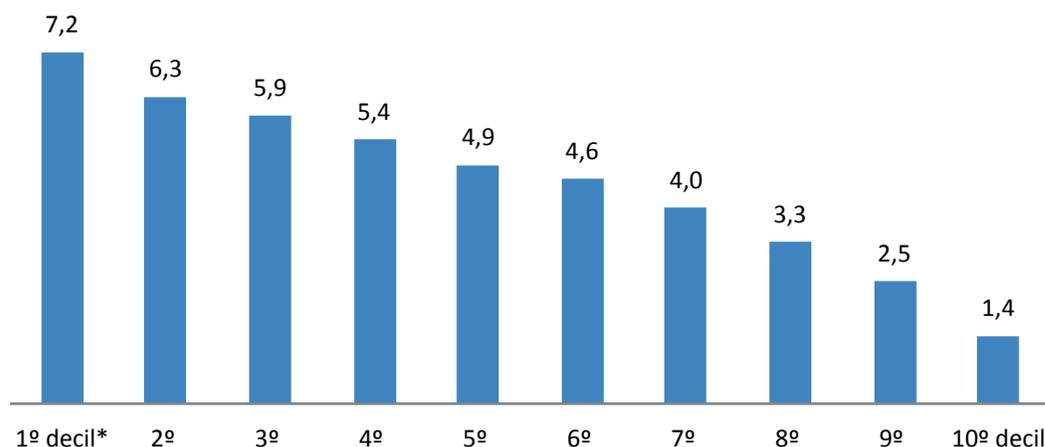
Gráfico 9 - Evolução do Coeficiente de Gini (1995-2009*)



* A série foi até 2009, ano da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD mais atualizada.

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Gráfico 10 - Taxa de Crescimento Anual Médio da Renda Domiciliar per Capita - 2009 (%)

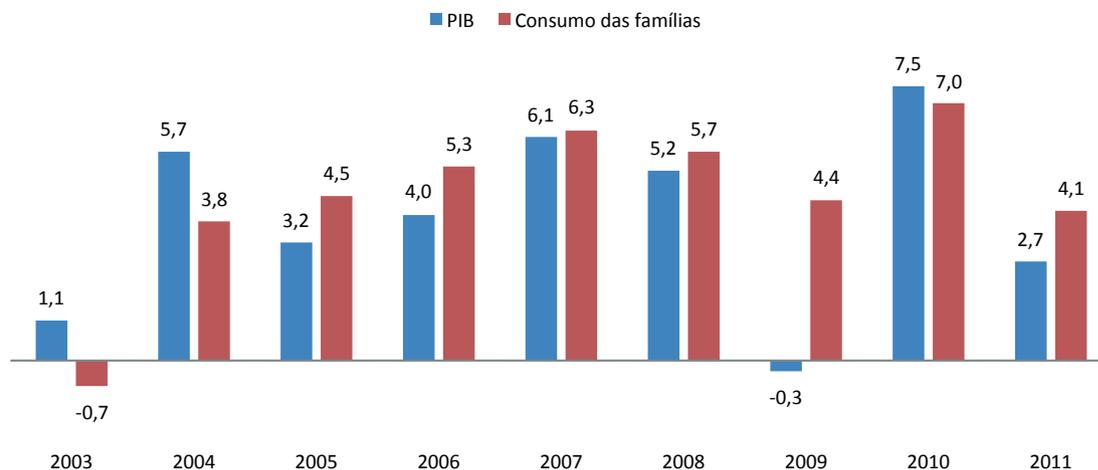


* O 1º decil corresponde aos 10% mais pobres do País, e assim sucessivamente até chegar ao 10º decil, os 10% mais ricos.

Fonte: números obtidos de Brasil (2012 a), que se baseou em dados do IBGE (estimativas produzidas com base nas PNADs de 2001 a 2009). Elaboração própria.

Esse processo de redistribuição de renda em favor dos mais pobres – resultante da elevação das transferências progressivas de renda, da valorização real do salário mínimo e do aquecimento do mercado de trabalho, como será visto a seguir – teve como consequência o aumento amplificado do PIB, haja vista que as classes de menor poder aquisitivo possuem maior propensão marginal a consumir, o que eleva o efeito multiplicador da renda. Em outras palavras, a distribuição de renda impulsionou o crescimento econômico. Como pode ser observado no Gráfico 11, o agregado Consumo das Famílias exerceu papel importante como motor do crescimento econômico, crescendo a taxas superiores ao PIB na maior parte do período considerado no estudo.

Gráfico 11 – Evolução do PIB e do Consumo das famílias (variação %)



Fonte: IBGE. Contas Nacionais. Elaboração própria.

Acompanhando esse processo de dinamismo econômico, com importantes reflexos positivos também na dimensão social, pode-se dizer que o mercado de trabalho apresentou ótimo desempenho no período considerado, indicado pela queda da taxa de desocupação nas principais regiões metropolitanas, pela elevação da criação de empregos formais “celetistas” e pelo aumento do rendimento médio real habitual da população ocupada, este último, também influenciado diretamente pelo comportamento de valorização do salário mínimo.

**Tabela 1 – Indicadores da situação do mercado de trabalho (2003-2011)
(rendimento médio real a preços de maio / 2012)**

Ano	Taxa de Desocupação*	Criações de empresa formais celetistar (mil)**	Rendimento Médio Real da População Ocupada (R\$)*
2003	10,9	645,4	1.325,5
2004	9,6	1.523,3	1.319,7
2005	8,4	1.254,0	1.398,7
2006	8,4	1.228,7	1.457,4
2007	7,5	1.617,4	1.490,1
2008	6,8	1.452,2	1.543,8
2009	6,8	995,1	1.555,2
2010	5,3	2.136,9	1.647,3
2011	4,7	1.566,0	1.689,8

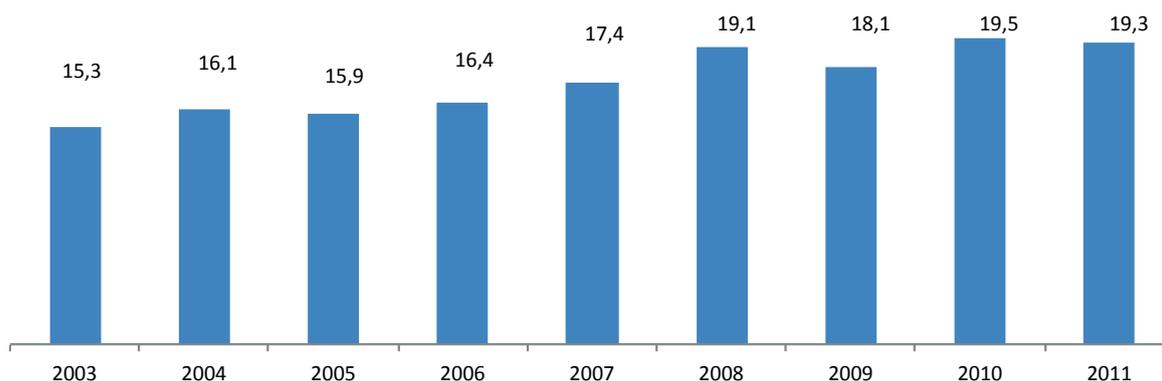
* Posição dezembro. Refere-se às regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

** Saldo: admissões menos demissões.

Fonte: IBGE / Pesquisa Mensal de Emprego; CAGED / Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração Própria.

Além de estimular o consumo das famílias, o Governo Brasileiro também interveio sobre os “investimentos” com o intuito de promover maior dinamismo ao mercado de consumo de massa. Tal ação governamental foi intensificada a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010⁹. A partir deste Programa, os investimentos públicos em infraestrutura foram priorizados. Objetivou-se estimular os investimentos privados a partir da provisão pública de melhor infraestrutura econômica, em especial nas áreas de logística e energia, tendo como premissa que os investimentos públicos e privados são complementares, e não substitutos. Todavia, em que pese o impulso ao setor de infraestrutura, a elevação dos investimentos como um todo, embora tenha ocorrido, não se deu na intensidade desejada, haja vista que até 2011 a taxa de investimentos não ultrapassou a barreira dos vinte por cento do PIB, provavelmente em razão do ambiente de incerteza decorrente da crise financeira internacional vivenciada após 2008, que desencorajou os investidores a imobilizar seus capitais.

9 A partir de 2011 o PAC entrou em sua segunda etapa, PAC 2 (2011-2014).

Gráfico 12 - Taxa de Investimento (FBCF*/PIB)

* Formação Bruta de Capital Fixo.

Fonte: IBGE. Contas Nacionais. Elaboração própria.

À guisa de síntese dessa análise do processo de expansão do mercado de consumo de massa, constatou-se que no período analisado ocorreram evoluções expressivas nas dimensões: i) econômica, com o PIB crescendo anualmente a taxas mais elevadas que em anos anteriores¹⁰, com reflexos positivos no mercado de trabalho; e b) social, quando observada pela ótica da redução da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade de renda. Em suma, por essas perspectivas, pode-se dizer que a estratégia de desenvolvimento com base na expansão do mercado de consumo de massa foi bem sucedida. Mas isso é suficiente para uma boa qualidade de vida? A próxima seção argumentará que não.

A Estratégia de Desenvolvimento à luz de uma Educação Emancipatória

Não obstante os avanços nos citados indicadores socioeconômicos, pela perspectiva cultural, a estratégia de desenvolvimento adotada ainda carece de qualificação. Não se trata de uma problemática exclusiva do modelo de desenvolvimento brasileiro, mas das sociedades contemporâneas em geral, dizendo respeito à cultura da competitividade e do consumismo, que impede a melhoria da qualidade de vida da humanidade, objetivo principal do desenvolvimento. E tal problemática só pode ser desvendada a partir de uma educação de caráter emancipatório, ou seja, uma educação crítica e de resistência à sociedade vigente, uma vez que a educação cooptada pelo capital propaga o “conformismo”, “educando” no sentido da adequação à realidade existente.

Nesse sentido, como afirmou Mészáros (2004, p.5) em “A Educação para Além do Capital”, é preciso ter em mente que:

¹⁰ Segundo Brasil (2012a), a variação real do PIB se deu a uma média anual de 1,7% entre 1998-2002; 3,5% entre 2003-2006; e 4,6% entre 2007-2010, lembrando que o PIB cresceu 2,7% em 2011.

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos cento e cinquenta anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também o de gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhum tipo de alternativa à gestão da sociedade...

Nessa mesma linha, Bourdieu e Passeron (2008, p. 62) apontaram que:

Numa formação social determinada, o TP (trabalho pedagógico) pelo qual se realiza a AP (ação pedagógica) dominante tem sempre uma função de manter a ordem, isto é, de reprodução da estrutura das relações de força entre os grupos ou as classes, na medida em que tende, seja pela inculcação, seja pela exclusão, a impor aos membros dos grupos ou das classes dominados o reconhecimento da legitimidade da cultura dominante, e a lhes fazer interiorizar, numa medida variável, disciplinas e censuras que servem tanto melhor aos interesses, materiais ou simbólicos, dos grupos ou classes dominantes, quanto mais tomam a forma da autodisciplina e da autocensura.

Dessas passagens, infere-se que a educação desenvolvida no âmbito do sistema capitalista serve aos interesses do próprio sistema capitalista. Não são por outros motivos que: i) a educação prepara a força-de-trabalho necessária ao capital; e ii) a ciência e a tecnologia, geralmente, são “capturadas” pelos interesses capitalistas na busca desenfreada pela sobrevivência nesta sociedade competitiva. Daí a importância do caráter crítico da educação emancipatória, capaz de desnudar os defeitos estruturais da etapa vigente do capitalismo. Estas questões estão relacionadas à asserção de Adorno (2010, p. 11), de que:

...quanto mais a educação procura se fechar ao seu condicionamento social, tanto mais ela se converte em mera presa da situação social existente. É a situação do “sonho de uma humanidade que torna o mundo humano, sonho que o próprio mundo sufoca com obstinação na humanidade”. O desenvolvimento da sociedade a partir da Ilustração, em que cabe importante papel à educação e formação cultural, conduziu inexoravelmente à barbárie.

Em seu capítulo “Educação contra a Barbárie”, Adorno (2010) relaciona a competitividade à barbárie, argumentando que o princípio da competição é contrário à educação humanizada, defendendo que é preciso desacostumar as pessoas de se “darem cotoveladas”, as quais constituem sem dúvida uma expressão da barbárie. E a extrema competitividade entre países, empresas e pessoas é a tônica da sociedade atual, fazendo-nos crer, seguindo este raciocínio de Adorno, que estão sendo criadas condições que concorrem para a barbárie.

No caso da competitividade entre trabalhadores neste ambiente de instabilidade no emprego, característico da atual etapa do capitalismo, o que se sobressai é a “insegurança”. Tendo em vista este cenário de insegurança, de acordo com Lisle (*apud* Baudrillard, 1995, p. 35):

A pressão psicológica e social da mobilidade, do estatuto, da concorrência a todos os níveis (rendimento, prestígio, cultura etc.) torna-se cada vez mais pesada para todos. Necessita-se de mais tempo para se recriar e reciclar, para recuperar e compensar o desgaste psicológico

e nervoso causado por múltiplos danos: trajeto domicílio-trabalho, superpopulação, agressões e *stress* contínuos. (...) Parte não negligenciável da população é incapaz de aguentar o ritmo. São os “rejeitados”. E os que prosseguem na corrida e chegam ao modo de vida proposto como modelo conseguem-no, mas só ao preço de um esforço que os deixa diminuídos.

Para aqueles que prosseguem na corrida para alcançar o modelo de vida louvado pela atual sociedade – identificada por Enriquez (2006) como a “civilização do *dopping*”, pelo fato de os indivíduos, sempre submetidos a situações de prova e em estado de estresse, terem de tomar estimulantes ou tranquilizantes para ter bom desempenho, mostrar sua “excelência” –, todo esse esforço torna-se mais extenuante na medida em que os seres humanos não estão conseguindo atingir a satisfação. Nunca estamos satisfeitos, vivemos no mundo do “pós”! Segundo Bauman (2001, p. 37):

Ser moderno passou a significar, como significa hoje em dia, ser incapaz de parar e ainda menos de ficar parado. Movemo-nos e continuaremos a nos mover não tanto pelo “adiamento da satisfação”, como sugeriu Max Weber, mas por causa da *impossibilidade* de atingir a satisfação: o horizonte da satisfação, a linha de chegada do esforço e o momento da auto-congratulação tranquila movem-se rápido demais. A consumação está sempre no futuro, e os objetivos perdem sua atração e potencial de satisfação no momento de sua realização, se não antes.

Ao lado da competitividade, que fomenta essa corrida sem fim, o consumismo é outro apêndice da atual sociedade, levando insígnies pensadores – como Baudrillard – a denominarem-na de “Sociedade de Consumo”. Vê-se logo que tal tipo de sociedade tem como contrapartida a ênfase na produção de objetos, leia-se, ênfase no crescimento do produto bruto, seja no conceito interno ou nacional. E muitas vezes pouco importa os “efeitos colaterais”, ou disfunções, de determinado processo produtivo, sejam eles ambientais (lixo, poluição etc), humanitários (armas) etc. Frequentemente, a própria correção das disfunções torna-se motor do crescimento econômico. A situação apresentada por Baudrillard (1995, P. 37), tomando um exemplo de seu país, é elucidativa:

A baixa da luminosidade da atmosfera em 30%, em Paris, durante cinquenta anos, é residual e inexistente aos olhos dos contabilistas. Mas, se ela originar maior despesa de energia elétrica, de lâmpadas, de óculos etc., então já existe e manifesta-se logo como aumento de produção e de riqueza social! Todo o ataque restritivo ou seletivo ao princípio sagrado da produção e do crescimento provocaria o horror do sacrilégio.

Baudrillard (1995) ainda nos lembra que a atual ordem de produção sobrevive ao preço do extermínio ou do perpétuo suicídio dos objetos (descartáveis, bens com curta vida útil, renovação acelerada dos produtos), baseado seja na própria “sabotagem” tecnológica aplicada nesses bens, seja na moda, tendo a publicidade o único fim não de acrescentar, mas de retirar valor de uso dos objetos, reduzir o seu valor no tempo, relacionando diretamente o valor a moda. Segundo este autor, tudo isso constitui a solução desesperada, mas vital, de um sistema econômico e político em perigo de naufrá-

gio; a Sociedade de Consumo precisa de seus objetos para existir e sente, sobretudo, a necessidade de destruí-los.

Em outras palavras, o que interessa é a reprodução ampliada do capital, sua valorização. É nesse ambiente de competitividade, tendo como base a ciência e a tecnologia, que se acelera a produção “racional” de necessidades – novos objetos –, produzindo-se ilimitadamente o consumismo, ou a sensação de escassez quando os objetos não podem ser adquiridos. Segundo Santos (2011, p.131):

O nosso tempo consagra a multiplicação das fontes de escassez, seja pelo número avassalador dos objetos presentes no mercado, seja pelo chamado incessante ao consumo. A cada dia, nessa época de globalização, apresenta-se um objeto novo, que nos é mostrado para provocar o apetite.

Como alegou Baudrillard (1995), a efetivação do consumo é a sequência lógica do processo produtivo. É na etapa do consumo que os homens se tornam imprescindíveis! É necessário vender o produto! Assim, todo um conjunto de informações, *a priori e a posteriori* ao processo produtivo, como sondagens, pesquisas de mercado e publicidade são utilizados para a capturação, condicionamento e controle da procura. Busca-se retirar o poder de decisão do consumidor e passá-lo para as empresas, onde poderá ser manipulado. E a indústria cultural, ao disseminar um sistema de valores, induz que, inconsciente e automaticamente, os consumidores adiram a esses valores e comunhem com o estilo de vida de determinada sociedade, perdendo, desse modo, sua liberdade de escolha. Sobre esse ponto, de acordo com Mancebo (2002, p. 290):

Os teóricos de Frankfurt, assim como alguns autores atuais alinhados com o pensamento frankfurtiano, enfatizam o caráter de doutrinação político-ideológica da indústria cultural, falam, sobretudo, de seu serviço em favor do *status quo* e de uma economia baseada no consumo. Desta forma, ao mesmo tempo em que desvaloriza os produtos culturais através da homogeneização e da produção com fins meramente lucrativos, seria responsável pela despontualização da capacidade crítica dos indivíduos, educando-os apenas para a conservação e o consumo.

Por fim, para ressaltar a importância de uma educação emancipatória para qualificar o desenvolvimento brasileiro, recorre-se mais uma vez a Santos (2011, p. 49), pois, como lembra este autor:

consumismo e competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão de mundo, convidando, também, a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão.

Resultados alcançados

Este artigo mostrou que os instrumentos utilizados pelo Governo Brasileiro para expandir o mercado de consumo de massa, quais sejam, a expansão do crédito, a elevação das transferências “progressivas” de renda conjugada com o processo de valorização do salário mínimo, e a priorização da provisão pública de infraestrutura econômica, juntos, tiveram como resultado progressos importantes nas dimensões econômica e social.

Na dimensão econômica, podem-se destacar, no período considerado, maiores taxas de crescimento do PIB, aumento do consumo, queda na taxa de desocupação, intensa criação de empregos formais e aumento do salário médio real. Do mesmo modo, na dimensão social também ocorreram conquistas expressivas e auspiciosas, como queda das taxas de pobreza e extrema pobreza e na desigualdade de renda.

Assim, por essas perspectivas, pode-se dizer que a estratégia de desenvolvimento com base na expansão do mercado de consumo de massa prevista nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 foi exitosa. Todavia, ao se fazer uma análise crítica desse processo, inspirada numa educação de cunho emancipatório, que desnuda mazelas que não são objeto de análise da educação cooptada pelo sistema capitalista, de caráter “conformista”, constata-se que do ponto de vista cultural, no que toca especificamente à cultura da competitividade e do consumismo, a estratégia de desenvolvimento ainda requer aperfeiçoamentos.

Como visto em Adorno (2010), a competitividade pode levar à barbárie. Por exemplo, a cultura da competitividade entre países pode levar a guerras. Entre empresas, frequentemente conduz à sobre-exploração do trabalhador. Já entre os trabalhadores, alguns dos resultados são a pressão psicológica contínua, o *stress* e a “civilização do *dopping*.” Por sua vez, a cultura consumista, fomentada pela indústria cultural, leva ao desperdício social, à degradação ambiental, à sensação de escassez e, como atentou Santos (2011), ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa.

Diante de todo o exposto, constata-se que o desenvolvimento é um fenômeno complexo. Grandes conquistas em determinadas dimensões podem significar vultosos prejuízos em outras, cujo exemplo mais óbvio são situações de crescimento econômico com insustentabilidade ambiental, situação característica da Sociedade de Consumo. Nesse sentido, o desafio que fica para trabalhos posteriores é buscar indicadores que expressem, em números, os “efeitos colaterais”, ou disfunções, do processo de desenvolvimento baseado no mercado de consumo de massa, permitindo dimensionar suas conquistas *vis-à-vis* seus malefícios, propiciando informações para o aperfeiçoamento da estratégia de desenvolvimento, iluminando as melhores decisões.

Referências bibliográficas

- ADORNO, T. **Educação e Emancipação**. 5ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais**. Empréstimos do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: www.bc.gov.br/?SERIETEMP. Acesso em 07/07/2012.
- BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar. 2001.
- BAUDRILLARD, J. **A Sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70. 1995.
- BIELSCHOWSKY, R. A Estratégia de Desenvolvimento e o Consumo de Massa. **Desafios do Desenvolvimento nº 3**. Brasília. IPEA. Outubro de 2004.
- BOURDIEU, P. e PASSERON, J. **A Reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Petrópolis: Vozes. 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Economia Brasileira em Perspectiva**. Brasília: 14ª Edição: Fevereiro 2012 (a).
- _____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Volume 17, nº 4. Abril 2012 (b).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial. Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial. Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007.
- COUTINHO, A. P. Brasil: Temos Modelo de Desenvolvimento? **Revista de Conjuntura. Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**, nº 46, julho/setembro de 2011.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Política de Valorização do Salário Mínimo. **Nota Técnica nº106**. São Paulo. Dez.2011.
- DOS SANTOS, T. The Structure of Dependence. **American Economic Review**, vol.60, maio.1970.
- ENRIQUEZ, E. O Homem do Século XXI: Sujeito Autônomo ou Indivíduo Descartável. **RAE-eletrônica (FGV-EAESP)**. Volume 5. nº 1, art. 10, janeiro/junho. 2006.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego**. Maio de 2012.
- _____. **Indicadores IBGE: Contas Nacionais**. Alguns números.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados. **Comunicados da Presidência nº 59**, Brasília, 2010.

MANCEBO, D. Globalização, Cultura e Subjetividade: Discussão a partir dos Meios de Comunicação de Massa. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Volume 18. nº 3 Setembro / Dezembro de 2002

MARTINUSSEN, J. **Society, State & Market: a guide to competing theories of development**. Londres:Zed Books,1997.

MÉSZÁROS, I. A Educação para Além do Capital. **Intervenção na abertura no Fórum Mundial de Educação**, Porto Alegre, 28 de julho de 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011**. Disponível em:hdr.undp.org. Acesso em 07/07/2012.

SANTOS, M. **Por uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Artigo

Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente



*Social participate in the
federal government plans: A recent history.*

Valéria Rezende de Oliveira <valeriarcf@gmail.com>

Analista de Finanças e Controle. Secretaria do Tesouro
Nacional. Ministério da Fazenda. Brasília, Brasil.

Recebido 03-jun-13 **Aceito** 27-jun-13

Resumo Este trabalho descreve as experiências de participação social nos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal e discute seus limites e desafios. Ao identificar e analisar os primeiros processos participativos introduzidos nos últimos três PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015), qualifica suas contribuições para a função planejamento do Estado, aponta suas diferenças e debate suas perspectivas de longevidade e institucionalidade. Os PPAs, assim como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), são determinações constitucionais cujo cumprimento envolve uma complexa racionalidade técnico-burocrática, sempre permeada por conflitos, que os tornam instrumentos pouco amigáveis ao diálogo com ‘não especialistas’. Os processos de participação social nos PPAs, portanto, são percebidos como vias para a modernização e transparência da Administração Pública. O presente estudo conclui pela importância do enfrentamento dos desafios postos tanto à continuidade e vitalidade da participação social nos PPAs, quanto ao avanço dos processos participativos para as dimensões seguintes dos sistemas de orçamentação, administração financeira e controle.

Palavras-chave planejamento; plano plurianual; PPA; participação social; democracia; transparência

Abstract *This paper describes the experiences of social participation in the Multi-Year Plans (PPAs) of the Federal Government and discusses its limitations and challenges. To identify and analyze the first participatory processes introduced in the last three PPAs (2004-2007, 2008-2011 and 2012-2015), qualifies his contributions to the state planning function, pointing their differences and debate their perspectives and institutional longevity. PPAs, as well as the Budget Guidelines*

Law (LDOs) and Annual Budgetary Law (LOA), are constitutional provisions whose performance involves a complex technical and bureaucratic rationality, always permeated by conflicts, which make them instruments unfriendly to dialogue with 'non-specialists'. The processes of social participation in PPAs are therefore perceived as avenues for the modernization and transparency in public administration. This study concludes the importance of addressing the challenges posed to both the continuity and vitality of social participation in PPAs, in the advance of participatory processes for the following dimensions of systems of budgeting, financial management and control.

Keywords *planning; multi-annual plan; PPA; social participate; democracy; transparency*

1. Introdução

Os processos de formulação, revisão, monitoramento e avaliação dos PPAs e de elaboração e execução das LDOs e das LOAs situam-se no arcabouço burocrático como um dos pilares mais relevantes da Administração Pública e possuem uma materialidade institucional e legal bastante complexa. Para além disso, tais processos têm dimensões políticas e econômicas em sentido estrito, ou seja, parte substantiva da ordem política e da dinâmica econômica do País, não apenas do Governo Federal, estão expressos ou implícitos nos planos e orçamentos da União.

Em outras palavras, concomitantemente com a tecnicidade que envolve os processos de planejamento e orçamentação no setor público, seu ciclo de gestão também é permeado por conflitos e disputas que tornam a elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, assim como da LDO e da LOA, um processo complexo e, por isso mesmo, pouco transparente, o que dificulta a interação com a sociedade em geral. Portanto, realizar um processo de participação social efetivo em todo este ciclo é um desafio que não será resolvido facilmente. Ao contrário, já se mostra um processo não linear de modernização e transparência da Administração Pública, no qual o princípio da democratização vem sendo exercido e aprofundado até o limite dos sistemas informacionais e da cultura burocrático-autoritária.

2. Planejamento governamental: alguns apontamentos

O campo de estudo sobre planejamento governamental é bastante vasto, abarcando teorias e debates que vão desde a contraposição ao *laissez faire* e às bases do pensamento liberal, no contexto das teorias keynesianas, até a discussão mais recente das teorias que valorizam os resultados e produtos entregues à sociedade pelas instituições públicas, assim como a transparência ou *accountability* (PERUZZOTI, 2011 e O'DONNELL, 1998) e a democratização das decisões, incluindo a participação social.

Esse campo de estudo, embora tenha uma área de fronteira com a extensa produção sobre planejamento empresarial, cujas elaborações ganharam força principalmente após os anos 1970 e se

estendem até os nossos dias, em múltiplas vertentes, apresenta diferenças fundamentais em relação a ele em decorrência da natureza e finalidade do Estado. No entanto, em ambos os planejamentos – governamental e empresarial – a essência da proposição é a mesma, ou seja, formular modelos teóricos e técnicas para antecipar um futuro desejável e os meios de alcançá-lo.

Uma definição ampla e formal de planejamento o traduz como um processo contínuo e dinâmico que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente (ESAF, 2012).

Na esfera pública, as ideias sobre planejamento estratégico desenvolvidas pelo autor chileno Carlos Matus ganharam destaque. Muito mais que uma das funções administrativas do Estado, responsável pela apresentação dos compromissos dos governos e das ações que os viabilizam, o planejamento é compreendido como o “cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação” (MATUS, 1996, p. 19).

Sucintamente, o planejamento deve conter: uma visão do futuro que se quer; os objetivos que se deseja atingir e as ações necessárias para alcançá-los. Estas são as bases necessárias à elaboração dos planos, que devem ter condições de implementação e precisam ser monitorados e avaliados. O planejamento, portanto, define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência.

Um breve resgate da história do planejamento governamental brasileiro

A década de 1930 marca o início do processo de industrialização no Brasil e inaugura uma nova fase da história política nacional com o advento do Estado Novo. A partir deste momento, o Estado passa a desempenhar um papel bastante distinto daquele que balizou sua atuação durante o Império e a Primeira República. No contexto da crise econômica mundial e das novas teorias keynesianas, o Estado brasileiro assume as rédeas da promoção do desenvolvimento, agora sustentado em novas bases produtivas lastreadas na indústria e não mais no setor agroexportador .

O Estado brasileiro assume funções cada vez mais complexas, desde a formulação e implementação de políticas de estímulo à indústria nacional, passando pela criação e execução de estratégias e instrumentos monetários e cambiais, até a criação e manutenção de empresas estatais. A preocupação com as condições de vida dos trabalhadores também marcou o período, no bojo do *trabalhismo* do então Presidente Getúlio Vargas.

Neste momento da história brasileira o planejamento governamental ganha importância inédita, sendo alçado à condição de ferramenta importante deste processo de mudança no País¹.

O primeiro plano brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, elaborado pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP) para o período de 1939 a 1944, foi seguido por vários outros: o Plano de Obras e Equipamentos (1944 a 1948), o Plano SALTE (1947-1950), o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (Plano Lafer), e o Plano de Metas, que, segundo Cardoso Jr.:

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. (CARDOSO JR., 2011, p. 347)

Após o golpe de 1964, o primeiro governo do regime militar formulou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), previsto para o período de 1964-1966, que foi seguido pelo malsucedido Plano Decenal, e pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento, que abrangia o período de 1968-1970. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) cobriu o período 1972-1974, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) o período de 1975-1979.

Durante as duas décadas seguintes, entretanto, o planejamento governamental deixou de ser instrumento relevante para o processo de desenvolvimento do País. Os planos elaborados nos anos 1980 e 1990 com importância efetiva para os governos (a exemplo dos Planos Collor I e II, Plano Bresser e Plano Real) eram de natureza essencialmente econômica. No entanto, a Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 165, que os governos deveriam apresentar um Plano Plurianual no primeiro ano do seu mandato. Em 1991, tem início a história dos PPAs.

Um pouco da história dos PPAs

O primeiro Plano Plurianual foi o PPA 1991-1995, elaborado pelo Governo Collor de Mello com o fim precípua de cumprir determinação constitucional, e tinha a mesma estrutura do orçamento da época.

1 Sobre o planejamento governamental brasileiro, ver: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011; e LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

O segundo Plano Plurianual, que cobriu os anos finais da década de noventa e o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o primeiro a receber um nome: PPA 1996-1999 – Brasil em Ação, e foi detalhado por setores. Cada um dos setores exibia um conjunto de ações prioritárias com objetivos e metas, seguidas de previsão de distribuição percentual para as cinco regiões do Brasil.

O PPA 2000-2003 – Avança Brasil inaugurou um novo modelo de plano, lastreado no planejamento estratégico e baseado na ideia de organizar a atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados, assim como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas. No novo modelo, cada grande problema (ou demanda) dá origem a um programa, que é o conceito basilar da nova proposta. Cada programa é formado por um conjunto de ações que são as respostas aos problemas, e nas quais os recursos financeiros do orçamento são alocados. Assim, foi moldada uma forte ligação entre o PPA e a LOA. O plano e o orçamento passaram a usar a mesma linguagem: os programas e suas ações.

Além de elo entre planejamento e orçamento, buscou-se, também, com o conceito de programa, criar uma unidade de gestão. A execução de cada programa foi delegada a um gerente responsável pela sua administração e seus resultados. Também foi selecionado um grupo de 54 programas considerados prioritários e, portanto, alvos de tratamento diferenciado.

O PPA 2000-2003 também trabalhou com cuidado a parte estratégica do plano. Não obstante a parte tática, formada pelos programas, ter assumido a centralidade do plano, a orientação estratégica também inovou ao apresentar e detalhar macro-objetivos para o governo por áreas temáticas, e ao trazer uma preocupação sobre a territorialidade, abordando as diferenças, potencialidades, restrições e desafios das várias regiões do território nacional.

O PPA Avança Brasil foi o primeiro que buscou colocar a estrutura legal-formal dos planos plurianuais a serviço do planejamento governamental como método de organização e atuação da Administração Pública à luz das prioridades do governo eleito.

O primeiro Plano Plurianual do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos: participação e inclusão, seguiu o mesmo modelo do plano anterior², mas trouxe mudanças importantes, particularmente, em suas orientações estratégicas e na sua forma de elaboração, que contou com a participação da sociedade civil.

2 A estrutura programática do PPA e da LOA não só permaneceu idêntica como foi expandida para procedimentos como as revisões anuais do PPA, com o objetivo de harmonizá-los, o que resultou em excessiva burocratização do PPA e na predominância do orçamento sobre o planejamento. Isso deu origem ao debate sobre um orçamento plurianual e pautou a revisão deste modelo na elaboração do PPA 2012-2015.

A inovadora estratégia de desenvolvimento estava baseada no chamado modelo de consumo de massa, que tinha na expansão das políticas sociais e no fortalecimento do mercado de trabalho dois pilares fundamentais.

O círculo virtuoso entre investimento e consumo, originado no aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, depende da elevação dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos por elas auferidos. A escassez de postos de trabalho e as demais falhas nos mecanismos de transmissão de aumento da produtividade a rendimentos dos trabalhadores significam, para o funcionamento do referido círculo, a necessidade de que o Governo pratique políticas sociais que compensem essas fragilidades. Por essa razão, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como maior objetivo justiça social, são ao mesmo tempo indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p. 19)

A segunda mudança importante do PPA Brasil de Todos foi a introdução da participação social em seu processo de elaboração. De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano.

O PPA 2004-2007 foi apresentado e debatido também com os secretários estaduais de planejamento em encontros nacionais e regionais. No entanto, uma articulação federativa que sustente um planejamento efetivamente nacional e uma harmonia entre os planos nacional e estaduais ainda permanece uma realidade distante.

No último ano do PPA 2004-2007, durante o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com características de plano, o PAC contemplava medidas institucionais e tributárias como a modernização do processo licitatório e a desoneração de tributos para alguns setores, assim como ações voltadas para a geração de emprego e renda, a exemplo da política de valorização do salário mínimo. No entanto, o foco essencial do PAC era a elevação dos investimentos públicos em obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética.

“Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país”³, o PAC assumiu parte substantiva das ‘atribuições’ do PPA 2008-2011, particularmente da área de infraestrutura, cujas propostas vinham desde o PPA 2000-2003 sendo construídas com base na metodologia de seleção de projetos prioritários para gerenciamento diferenciado. Enquanto na primeira gestão do Governo Lula o PPA foi um instrumento importante de

3 Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br>.

planejamento, no segundo mandato o PPA perde relevância e o protagonismo passa a ser desempenhado pelo PAC.

O PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, buscou incorporar as prioridades e metas previstas pelo PAC, mas não houve uma aderência plena. Assim, durante o segundo mandato do Governo Lula, ocorreu um paralelismo nos instrumentos de planejamento.

Segundo Rezende, os dois PPAs do Governo Lula,

A pesar de uma grande mobilização de esforços para elaborar os dois Planos Plurianuais de sua gestão, que se esmeraram em propor um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, tais planos continuaram carecendo de condições concretas para serem efetivamente implementados. (REZENDE, 2009, p. 19)

Em 2010, o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2) para o período 2011-2014, com o mesmo objetivo central do primeiro de aumentar o investimento público em obras de infraestrutura social e econômica.

O PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação, elaborado pelo Governo Dilma Rousseff, vem sendo executado com o mesmo dilema do plano anterior no que tange ao paralelismo com o PAC2. A experiência acumulada durante o segundo mandato do Presidente Lula na condução dos dois instrumentos de planejamento tem facilitado a gestão de ambos, não obstante a maior importância de um (PAC2), juntamente com o Plano Brasil sem Miséria⁴, em relação ao outro (PPA). O próprio PPA 2012-2015 traz a seguinte avaliação: “O exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental foi o PAC, que conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento”.

O PPA 2012-2015, no nível estratégico, traz uma visão de futuro, seguida de um conjunto de valores que a sustenta, e uma estratégia de desenvolvimento pautada pela continuidade daquela seguida durante o Governo Lula.

A trajetória recente da economia brasileira revelou que está em curso uma série de transformações importantes que delinearam uma nova realidade econômica e social do país. Desta forma, o grande desafio que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015 é a continuidade ao padrão de desenvolvimento vigente e aprofundar os processos de melhoria da distribuição de renda e da riqueza, bem como da redução da pobreza. (MINISTERÍO DO PLANEJAMENTO, 2011, p. 20)

É importante destacar que, na lista dos 11 macrodesafios do plano, o oitavo consiste no fortalecimento da democracia e do estímulo à participação social – tema que já aparece nos valores da visão de futuro do plano.

4 Informações sobre o Plano Brasil sem Miséria estão disponíveis em:

Por outro lado, o PPA atual buscou enfrentar algumas das dificuldades dos planos anteriores, particularmente a excessiva vinculação plano-orçamento que minimizava a relevância do seu nível estratégico e, segundo algumas avaliações, resultava em um orçamento plurianual. Para tanto, redesenhou-se os programas do plano que passaram a ser temáticos e não mais arquitetados a partir de problemas. Com isso, reduziu-se substancialmente o número de programas, que passou de 306 no PPA anterior para 65 programas temáticos.

Neste nível tático, portanto, ocorreu a maior e mais substantiva das mudanças. Os programas temáticos procuraram refletir as políticas públicas como elas estão organizadas, buscando retratá-las em níveis agregados. Cada programa temático se desdobra em objetivos, metas e iniciativas, que identificam as entregas de bens e serviços à sociedade e serão realizadas pela execução de um conjunto de ações orçamentárias indicadas apenas nas Leis Orçamentárias Anuais. Assim, o PPA deixa de trazer ações, indo apenas até o nível tático e deixando o nível operacional apenas para a LOA. Dessa forma, procurou-se diferenciar o plano do orçamento.

As mudanças atuais seguem sendo implementadas com mais inovações, a exemplo dos Planos Orçamentários (PO) que foram adotados com a aprovação da LOA 2013.

3. Planejamento e participação social: uma história recente

A efetiva participação da sociedade nos chamados negócios do Estado é elemento constitutivo da democracia moderna. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe vários dispositivos desse tipo de participação com o claro intuito de fortalecer o Estado Democrático de Direito. Além dos mecanismos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição (plebiscito, referendo e iniciativa popular), há vários outros previstos ao longo do texto constitucional. São exemplos: os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, inciso II; e art. 216, § 2º), que deram origem à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação; o direito de participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º); e a obrigatoriedade do sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII).

Além desses dispositivos, é importante destacar a determinação constitucional de participação social na gestão das políticas de saúde (arts. 197 e 198, III), assistência social (art. 204, I) e da criança e do adolescente (art. 227, § 1º), que deram origem aos primeiros conselhos de políticas públicas, paritários entre sociedade civil e governo e deliberativos. As políticas de educação (arts. 205 e 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art. 225) e de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º) também trazem previsões constitucionais de participação.

A partir da Constituição Federal de 1988 e de outras previsões legais, foram criados vários espaços e instrumentos de participação social no âmbito da Administração Pública. Os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais, por exemplo, são atualmente mecanismos de participação social plenamente incorporados à prática da gestão dos governos. Mas, além deles, a experiência brasileira de democracia participativa apresenta hoje um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais de interação, participação e diálogo entre Estado e sociedade.

Na última década, particularmente, durante os governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores, adotou-se deliberadamente uma política de ampliação e fortalecimento dos conselhos nacionais de políticas públicas e de apoio e incentivo à realização de conferências nacionais sobre os mais variados temas. Neste período, foram criados vários novos colegiados em áreas de menor tradição de participação social, a exemplo da segurança pública e da comunicação, e realizados um número sem precedentes de conferências nacionais temáticas. Entre 2003 e 2010, foram criados 19 conselhos e outros 16 foram ampliados, e foram realizadas 74 conferências nacionais, sendo que, desde 1941, quando aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Saúde, ocorreram 115 Conferências no País (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

Pelo lado da sociedade, esses espaços participativos vêm sendo apropriados como parte de um processo de formação política e de amadurecimento das relações com o Estado. O fortalecimento da sociedade civil, ao mesmo tempo, implica na própria democratização do Estado, em especial no que tange à prática de uma governança democrática.

No âmbito do planejamento governamental federal, como em outras áreas da Administração Pública Federal, só recentemente, a partir do Governo Lula, a participação social foi alçada à condição de elemento relevante para o processo, seus produtos e resultados. Nas esferas estadual e municipal, as experiências de participação social no ciclo de gestão chegaram primeiro. Foi nas gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura da cidade de Porto Alegre, nos anos 1980 e 1990, que aconteceram as primeiras experiências dos chamados Orçamentos Participativos⁵, que deram origem à participação social nos processos de planejamento e orçamentação no Brasil. Cerca de 170 outras cidades e estados da federação passaram a replicar a proposta de Orçamento Participativo com graus variados de extensão do processo participativo e incorporação das demandas da sociedade civil.

Como afirma Avritzer, “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (2008, p. 47).

5 Sobre Orçamento Participativo, consultar: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003; e GENRO, T. e SOUZA, U. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

A participação social nos PPAs

A história do planejamento governamental brasileiro não mostra tradição e longevidade em termos de participação social, ao contrário, trata-se de um processo recente e ainda com muitos desafios a serem enfrentados. Historicamente, o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal. Somente na última década, surgiu uma preocupação real de promover o planejamento governamental com participação da sociedade civil. Experiências anteriores de governos municipais e estaduais influenciaram as decisões participativas no âmbito federal, aliadas ao compromisso e à vontade de manter os lastros populares e o apoio dos movimentos sociais aos governos petistas.

O PPA 2000-2003 já trazia uma preocupação com a transparência da ação governamental e uma perspectiva de interação com sociedade, porém a visão sobre o papel da sociedade estava centrada no exercício do controle social.

O controle das ações de governo pela sociedade é a forma mais efetiva de impulsionar a mudança. Os programas do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União vão deixar claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso.⁶

A participação social, entendida como parte fundamental da ideia e da prática de democracia participativa, teve início no momento de formulação do PPA 2004-2007. Os dois PPAs seguintes, da mesma forma, implementaram algum meio de participação social nos momentos de sua elaboração. Quanto à participação em todo o ciclo de gestão do Plano, que abarca o monitoramento, as revisões e as avaliações dos PPAs, trata-se de experiência ainda não vivenciada, não obstante, neste momento, esteja-se iniciando a primeira proposta de participação social para além do momento de formulação do plano.

De fato, os processos participativos dos três últimos PPAs não seguiram exatamente o mesmo desenho, apresentando diferenças de forma, abrangência e intensidade, embora todos tenham acontecido por meio da representação de entidades e movimentos da sociedade civil. Assim, cabe discutir a representação das organizações da sociedade civil, ou sua potencialidade de traduzir a percepção e a vontade da sociedade em geral.

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis... A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (AVRITZER, 2007, p. 457-458)

6 **Plano Plurianual 2000-2003**, site institucional, disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>.

O PPA 2004-2007 - Plano Brasil para Todos: participação e inclusão, que inaugurou os processos participativos na elaboração dos Planos Plurianuais, não por acaso traz “participação” no próprio nome. Por um lado, foi uma forma de responder a compromissos trazidos das urnas pelo novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com as organizações e os movimentos sociais. Por outro lado, foi uma inovação e um desafio para a Administração Pública Federal, em especial para o corpo técnico-institucional responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais. O novo Governo afirmava que: “Tão importante quanto o conteúdo técnico do PPA é a democratização do processo, que possibilitará pensar, juntos, os caminhos para o desenvolvimento do país”⁷.

A principal forma de materialização do processo de participação social foi a realização de Fóruns Estaduais de Participação Social. Entre maio e julho de 2003, foram realizados 26 fóruns estaduais e 1 distrital. Todos os fóruns contaram com a presença de pelo menos um ministro de estado representando a autoridade federal no processo. Participaram dos fóruns 2.170 organizações da sociedade civil, oriundas de movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, de empresários de diversos setores, de diferentes igrejas, de entidades de gênero e raça, ambientalistas, da juventude, científicas e acadêmicas, dentre outras.

Os Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA foram precedidos por diálogos nacionais ou por consultas feitas a organizações da sociedade civil de representação nacional, regional e temática sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo proposta para o PPA 2004-2007. Nesses diálogos acordou-se que a mobilização dos Fóruns Estaduais seria feita pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

Nos Fóruns Estaduais, além da apresentação da proposta do Ministério do Planejamento para o PPA 2004-2007, foram debatidos fundamentalmente os desafios da estratégia do plano. Ao longo de um dia, em cada Unidade Federação, grupos de discussão debateram basicamente os originalmente 24 desafios da estratégia do PPA, organizados em torno dos 3 megaobjetivos do plano.

Essa discussão, considerada a forma possível pelo Ministério do Planejamento, não parece condizente com as expectativas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como expresso em saudação de vídeo apresentada na abertura de todos os Fóruns Estaduais.

Orgulho por ser o primeiro presidente da República, em toda a nossa História, que decidiu compartilhar com a sociedade brasileira a responsabilidade pelo planejamento e pela construção do País que nós queremos... Quando decidi convocar a sociedade para debater o Plano Plurianual, foi por acreditar com muita convicção que o povo brasileiro quer construir um futuro melhor... O debate democrático que estamos propondo, na elaboração desse PPA, gira

7 **Plano Plurianual 2004-2007: Histórico do PPA / Construir, juntos, um novo Brasil**, site institucional, disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14>

em torno de assuntos muito concretos, que vão decidir o nosso dia-a-dia, o nosso futuro e o futuro dos nossos filhos.

Os resultados dos Fóruns Estaduais foram consolidados em um relatório elaborado pela ABONG e entregue ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 14 de agosto de 2003. Concretamente, os Fóruns Estaduais resultaram na inclusão de 6 novos desafios no Plano e na revisão de outros 21.

Além dos fóruns estaduais, o processo de participação social do PPA 2004-2007 também contou com debates setoriais com a sociedade civil em fóruns temáticos organizados pelos Ministérios. Também aconteceram seminários nacionais sobre vários temas, como política industrial, infraestrutura, segurança pública, desenvolvimento regional e ciência e tecnologia. A sociedade civil também promoveu vários debates próprios sobre o PPA sem a participação do governo.

Vale citar, ainda, a tentativa de incentivar a participação dos cidadãos por meio do site do PPA, que trazia um campo para comentários, críticas e sugestões dos internautas. No entanto, essa forma de participação não foi sistematizada nem incorporada ao Plano.

Sobre o desdobramento da participação social no ciclo de gestão, o PPA 2004-2007 trouxe expressamente a proposta de participação social em todo o ciclo, alcançando, portanto, também o monitoramento, as revisões e as avaliações do Plano. No entanto, a proposta não foi concretizada. Na Mensagem que encaminhou o PPA ao Congresso Nacional, constava:

A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. Terá continuidade ao longo da implementação do Plano, para aperfeiçoá-lo e acompanhar regularmente sua execução. Portanto, é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano. Por isso, o processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos: o primeiro, de elaboração do PPA; o segundo, de acompanhamento e aperfeiçoamento, quando da implementação.

O PPA 2008-2011 teve um processo de participação social tímido no âmbito de alguns Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. Foi o primeiro PPA das gestões petistas a conviver com um plano mais forte que ele, o PAC, e o primeiro a trazer no corpo da lei que o instituiu uma seção específica sobre participação.

Seção IV - Da Participação Social - Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei. Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil. Art. 21. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade. Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso

irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual. (Lei 11.653, de 07 de abril de 2008)

Não obstante o mandamento legal, a única medida voltada para a participação social durante a execução do PPA 2008-2011 foi a instituição de um Grupo de Trabalho (GT) criado por meio do Decreto de 1º de março de 2007, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA. O GT, formado por membros governamentais e não governamentais, não chegou a um consenso, de modo que não houve desdobramentos ou efetivação da participação social no ciclo de gestão do Plano.

O Governo Dilma Rousseff buscou renovar a participação social no processo de elaboração do PPA 2012-2015 - Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação, que volta a trazer participação no seu nome, mesmo tendo o PAC2 como instrumento prioritário de planejamento do governo, juntamente com o Plano Brasil sem Miséria.

O modelo de participação social do PPA 2012-2015 foi desenhado com base nas avaliações dos processos anteriores. Decidiu-se que as discussões não ficariam restritas aos conselhos setoriais, mas também que não seriam realizados fóruns estaduais. Assim, o processo participativo consistiu, em um primeiro momento, em debates em quase todos os conselhos setoriais, incluindo a indicação de até 10 membros para participar do segundo momento do processo, um Fórum Interconselhos de Debate do PPA.

O Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, contou com a participação de conselheiros da sociedade civil de 33 conselhos setoriais e de 4 comissões nacionais de políticas públicas, totalizando cerca de 300 conselheiros participantes, além de mais outros 100 membros de movimentos e entidades da sociedade civil de caráter nacional.

Durante o Fórum, foi apresentada a dimensão estratégica do PPA 2012–2015 (visão de futuro, valores e macrodesafios), o novo modelo do plano e uma visão preliminar da estrutura programática, ou seja, do rol de programas temáticos. Os participantes discutiram estes aspectos do plano, além de algumas questões regionais, apresentaram recomendações e sugestões e fizeram propostas para a construção do sistema de monitoramento e avaliação.

Na ótica do governo,

O I Fórum representou, além de oportunidade de exercício legítimo e imediato do poder popular, uma oportunidade para qualificar e legitimar o processo de planejamento governamental por meio da ampliação do debate, superando a concepção de que compete apenas aos detentores de mandatos eletivos e à burocracia profissional a condução dos negócios do Estado.

Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), importante organização da sociedade civil que trabalha com monitoramento de políticas públicas,

Não se pode concluir pelo fracasso do processo, mas se pode refletir sobre a sua fragilidade... Ainda assim, aqueles dois dias foram muito proveitosos e permitiu um processo de troca entre os representantes da sociedade. Opiniões diferentes foram confrontadas, negociadas e resultaram boas sínteses. Proporcionaram boas reflexões entre os/as participantes. Resta agora uma grande expectativa de que o Governo Dilma realize o compromisso, firmado a partir do princípio da participação explícito no artigo 16 do texto do projeto de lei, que o Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no processo de monitoramento dos programas do PPA 2012-2015.

Portanto, de um modo geral, a avaliação do Fórum Interconselhos como espaço legítimo de participação social foi positiva. Uma enquete realizada pelos organizadores ao final do encontro mostrou que 52% dos participantes consideraram que o Fórum Interconselhos atendeu às suas expectativas, total ou parcialmente (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/SPI, 2011).

As discussões, considerações e recomendações do Fórum Interconselhos, que alcançaram praticamente quase todas as áreas do Plano, foram sistematizadas em um Relatório elaborado pelo Ministério do Planejamento (2011) e encaminhado aos conselhos e comissões nacionais. Além de informativo, o relatório serviu para subsidiar, validar e/ou aperfeiçoar as propostas dos Ministérios e Secretarias para o PPA 2012-2015, particularmente em suas discussões com seus respectivos conselhos de políticas públicas.

Em outubro de 2011, promoveu-se uma segunda reunião “devolutiva” do Fórum Interconselhos, na qual foi apresentada aos representantes da sociedade civil uma sistematização das propostas que foram incorporadas ao Plano e, também, daquelas que não o foram, junto com as justificativas.

No total, a sociedade civil fez 629 sugestões à proposta de PPA apresentada pelo Ministério do Planejamento, tendo sido incorporadas, na avaliação do Ministério do Planejamento (2011), 96,7% delas, sendo 77,1% integralmente e 19,6% parcialmente.

Em novembro de 2012, pela primeira vez, aconteceu um evento de participação social de um Plano Plurianual posteriormente à sua elaboração, o III Fórum Interconselhos. Durante dois dias, representantes de 37 Conselhos de Políticas Públicas e entidades de âmbito nacional reuniram-se para debater o PPA 2012-2015 e seu monitoramento. A proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento consiste do monitoramento pelo Fórum das chamadas Agendas Transversais, que são recortes de objetivos, metas e iniciativas dos 65 programas do Plano voltados para segmentos populacionais específicos, quais sejam, crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiências, população LGBT, mulheres, igualdade racial, comunidades quilombolas, indígenas, povos tradicionais, Plano Nacional de Direitos Humanos 3, e população de rua. Também foi sugerido que o Fórum se reúna semestralmente, de forma presencial, para analisar relatórios das Agendas Transversais produzidos pelo Ministério do Planejamento.

Durante o evento, foi apresentado aos participantes o “Almanaque do Planejamento – para entender e participar” criado para facilitar o entendimento do assunto pela sociedade, produzido pelo Ministério do Planejamento e pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Embora esta proposta não tenha muita aderência com as expectativas de parte expressiva dos participantes do I Fórum Interconselhos de torná-lo instância permanente de monitoramento contínuo da totalidade do Plano, elevando-o à condição de espaço para pactuações com a sociedade civil, por meio da representação de conselheiros nacionais e entidades da sociedade civil, é um começo, que rompe a inércia das experiências anteriores e abre espaço para novos avanços no monitoramento e avaliação do Plano.

Limites e desafios da participação social nos PPAs

Os processos de participação social na elaboração dos últimos três Planos Plurianuais que aconteceram nos primeiros anos dos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 e 2007) e da Presidenta Dilma Rousseff (2011) certamente contribuíram para a democratização da Administração Pública Federal. Todas essas experiências incentivaram a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil e, também, entre diferentes atores governamentais. Por isso, contribuíram para aumentar a qualidade dos planos, tornando suas prioridades, objetivos e desafios mais próximos dos anseios da sociedade para a qual, em última instância, devem estar voltados.

No entanto, tais processos participativos tiveram limitações, gerando desafios a serem transpostos. Questionamentos sobre a pertinência ou validade da participação social existiram e existem, mas não são explícitos.

No PPA 2004-2007, a principal crítica da sociedade foi a pouca consequência, tanto em relação às questões discutidas nos Fóruns Estaduais de Participação quanto em relação à sua continuidade para além do momento de formulação do Plano. De fato, os aspectos da proposta de PPA (elaborada pelo Ministério do Planejamento) que foram discutidos com a sociedade foram muito restritos (apenas os desafios do Plano) e não houve desdobramentos da participação social nas fases seguintes de revisão, monitoramento e avaliação.

Quanto ao processo participativo do PPA 2008-2011, as críticas foram mais intensas, inclusive com interpretações de que não houve, de fato, participação. A programação foi discutida no âmbito de alguns conselhos setoriais, mas apenas naquilo que lhes dizia respeito, portanto, foi uma participação pouco sistemática e ampla.

Em relação ao PPA 2012-2015, a avaliação da participação social no primeiro momento de elaboração foi positiva, particularmente em decorrência da retomada da participação que tinha perdido forças na elaboração do Plano anterior. No entanto, há um novo contexto, e o PPA atual não tem a

mesma força que o PPA 2004-2007, visto que divide a função de planejamento com o PAC2 e com Plano Brasil sem Miséria.

Assim, o maior desafio no presente refere-se à desejável e necessária ampliação da participação social para além do momento de formulação do Plano, estendendo-se para todo o ciclo de gestão. Dessa maneira, garantir-se-á o fortalecimento da democracia participativa com atendimento de pleito justo e antigo da sociedade civil. A criação de um instrumento e/ou de uma instância de interlocução entre Estado e sociedade nas fases de monitoramento, revisão e avaliação do PPA contribuirá para atualizar o alinhamento entre as ações do governo e as aspirações da sociedade. Além disso, permitirá que a sociedade busque garantir a execução das pactuações acordadas no momento de formulação, exercendo legitimamente o controle social das políticas públicas.

A primeira proposta de participação social para além do momento de elaboração do Plano está em curso. Segundo o governo,

O processo vai considerar a complexidade do desafio, a especificidade de políticas e órgãos e respeitar a institucionalidade vigente, consolidar e aperfeiçoar os mecanismos e canais existentes, como conselhos, conferências, etc. Será construído um espaço próprio, institucionalizado e permanente de participação social no acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, que consiste no próprio Fórum Interconselhos. (MINISTERÍO DO PLANEJAMENTO E SECRETARIA-GERAL, 2012, p. 43)

Não entanto, a primeira avaliação anual do PPA foi realizada sem a participação da sociedade e o monitoramento participativo proposto está centrado no monitoramento das chamadas Agendas Transversais. De todo modo, é um começo, que pode avançar e se aproximar dos 'já velhos' anseios da sociedade civil e de um processo participativo mais amplo e efetivo.

O horizonte desejável ou, na linguagem do planejamento estratégico governamental, a visão de futuro consiste em tornar a participação social orgânica à Administração Pública, o que certamente trará benefícios para o Estado e a sociedade.

4. Apontamentos finais

A Administração Pública Federal brasileira parece ter alcançado, na atualidade, um grau de maturidade que a torna capaz de reconhecer na democratização dos Planos Plurianuais um elemento de revigoramento do planejamento governamental. Trata-se de identificar nos processos participativos um atributo de valorização da credibilidade do planejamento governamental, que deve estar voltado para a sociedade, com transparência e capacidade contributiva para a consolidação da cidadania e o desenvolvimento sustentável do País.

O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem

no desenvolvimento do País, entendido não apenas como produção de riquezas, mas também e, essencialmente, como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados.

O PPA, como instrumento basilar do planejamento governamental federal (legal e burocraticamente) é, portanto, uma peça importante para a *accountability* (PERUZZOTI, 2011 e O'DONNELL, 1998). Apresentam os objetivos, políticas e metas com as quais os governos se comprometem e, portanto, tornam possíveis cobranças e avaliações por parte da sociedade em geral, nas eleições e nas mídias. Ademais, o monitoramento e as avaliações dos PPAs são formas de prestação de contas dos governos e instrumentos essenciais para o controle exercido no âmbito da própria Administração Pública e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O PPA, por ser um instrumento que pretende atender às demandas da sociedade, deve ouvir suas críticas e contribuições por meio de canais de participação social, além de serem necessariamente e imprescindivelmente submetidos à aprovação do Congresso Nacional. A participação social em todo o ciclo de gestão dos Planos Plurianuais certamente concorre para seu sucesso e enriquece o processo de planejamento, tornando-o mais responsivo e transparente.

As experiências de participação social nos PPAs não seguiram uma evolução linear, como não é linear a história, e, à exceção da experiência em curso do Fórum Interconselhos no monitoramento das Agendas Transversais, ficaram restritas aos momentos de elaboração dos Planos. Caso não ocorra uma ampliação dessa participação para todo o ciclo de gestão que alcance as fases de monitoramento, revisão e avaliação, preferencialmente ainda no atual PPA 2012-2015, seguir-se-á uma quebra de expectativas por parte da sociedade civil em relação aos processos participativos nos PPAs.

É fundamental para a credibilidade dos processos participativos no planejamento governamental federal que a execução dos PPAs, a começar pelo atual, seja acompanhada pela sociedade civil, por meio de mecanismos e instrumentos que permitam, além do atual monitoramento das Agendas Transversais, um monitoramento mais amplo e a avaliação programática e de sua estratégia de desenvolvimento, indicando e sendo ouvida em suas críticas e sugestões de ajustes e correções, de modo a garantir o cumprimento das pactuações e resultados esperados. Tornar o Fórum Interconselhos instância de caráter permanente, com encontros regulares, e dotá-lo de estrutura para funcionamento, como sugerido pelos representantes da sociedade civil, parece ser um bom começo.

Todavia, é importante destacar a peculiaridade e a relevância do momento de elaboração dos PPAs. É neste momento que são definidos rumos e compromissos dos governos para os próximos quatro anos, configurando um tempo de grandes debates, com a proliferação de proposições e a geração de um processo rico e efervescente de estudos e reflexões – despertando, inclusive, maior interesse pela participação.

Por outro lado, é importante destacar também que, na atualidade, para dar consequência à participação social no âmbito do planejamento governamental federal, além da sua extensão para todo o ciclo de gestão do PPA, é necessário que se alcance também o PAC2 e o Plano Brasil sem Miséria.

Outro aspecto relevante do momento atual refere-se à mudança introduzida pelo novo modelo do PPA 2012-2015 que, ao não trazer mais ações orçamentárias –deixando-as apenas para as LOAs –, engendrou um elemento novo para o processo de participação social no ciclo de gestão, pois induz mudanças também no Orçamento Federal. Tal como aconteceu com os programas do PPA que foram agregados em grandes programas temáticos, a partir de 2013, as ações orçamentárias também foram agregadas, passando a ser detalhadas em Planos Orçamentários (POs). Os POs não constam nas LOAs, tornando o orçamento mais ágil e facilitando sua execução, pois são instrumentos gerenciais dos gestores sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento.

Esta mudança nas LOAs despertaram preocupações na sociedade civil, que teme pela perda de transparência do orçamento. Assim, em junho de 2012, cerca de 70 entidades e organizações da sociedade manifestaram, por meio da *Carta Aberta pela Democratização e Transparência no Orçamento Público*, seu descontentamento e suas críticas às mudanças promovidas pelo Ministério do Planejamento. Segundo elas, tais mudanças levariam à perda de transparência do orçamento em favor de melhorias de caráter gerencial, além de concentrar o poder nas mãos dos gestores.

Afora toda a riqueza da discussão sobre transparência *versus* eficiência, para o debate sobre participação social sobressai o prelúdio de um processo participativo no momento de formulação das LOAs. Este processo inédito e incipiente aponta positivamente para o fortalecimento da participação social no planejamento e orçamentação do Governo Federal. Com ele, abre-se a possibilidade de avançar para além do ciclo de gestão do PPA (elaboração, monitoramento, revisão e avaliação dele mesmo) e alcançar a dimensão seguinte do sistema que ordena as finanças públicas no Brasil, a orçamentação. Embora as demais dimensões ainda não tenham sido sensibilizadas, um novo elemento democratizador está sendo introduzido no “núcleo duro” da técnico-burocracia federal, e poderá modernizar e aperfeiçoar o árido sistema de planejamento, orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle.

Em suma, apesar de o sistema governamental de planejamento estar construído sob uma necessária racionalidade técnico-burocrática, há, hoje, de sua parte e da sociedade, o reconhecimento da sua insuficiência para a garantia dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Para além da tensão entre o espaço formal-burocrático e o espaço participativo-político na prática da função planejamento, a participação social e a transparência são ingredientes que a tem modernizado e democratizado.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L.; SANTOS, B.S. Para ampliar o cânone democrático. **Democracia, República e Participação**. Módulo I do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, n. 1, p. 43-64, Junho, 2008.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BIELSCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

CARDOSO Jr, J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

ESAF/Escola de Administração Fazendária. Introdução ao Planejamento Governamental. **VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas**. 2011. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VIII_semanaAOFCP/conteudos/Oficina_10_Introducao_ao_planejamento.pdf>. Acesso em: 18/01/2013.

GENRO, T. e SOUZA, U. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GRAÇA, E. **Participação Social no PPA 2012-2015: Valeu?**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/setembro/paricipacao-social-no-ppa-2012-2015-valeu>>. Acesso em: 18/01/2013.

GUIMARÃES, J. As Culturas brasileiras da participação democrática. **Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização**, Módulo II do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DPC/FAFICH/UFMG, 2011.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

KOHN, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MATEOS, S. A Construção da democracia participativa. **Revista Desafios do desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2493&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 14/02/2013.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996. Tomos I e II.

MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente: governantes governados**. Tradução de Luis Felipe Del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. **Almanaque do Planejamento – para entender e participar**. 2012. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_

almanaque_do_planejamento.pdf> . Acesso em: 15/05/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. **Ciclo de Gestão do PPA 2012-2015** – Orientação para as consultas à sociedade. 2011. Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/Cartilha_consulta_sociedade_sobre_ciclo_de_gestao_PPA_2012-2015.pdf> . Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. **Relatório Fórum Interconselho** – versão preliminar. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumpipa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf/view?searchterm=PPA> . Acesso em: 15/02/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 15/02/ 2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2008-2011: Projeto de Lei**. 2007.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPA 2008-2011**. 2007. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeelabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: Mensagem Presidencial. 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPA 2004-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualelaboracaoprogramasppa20042007.pdf>>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**: Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>>. Acesso em: 18/01/2013.

MORONI, J. O direito a participação no Governo Lula. 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 18/01/2013.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova. n. 44, p.27-54. 1998.

PERUZZOTI, E. A Política de Accountability na América Latina. **Controle Público e Democracia**. Módulo VI do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2011.

REZENDE, F. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.205, 2009.

SANTOS, B. S. Col. **Reinventar a Emancipação Social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA-GERAL, Presidência da República. **Democracia Participativa Nova Relação do Estado com a Sociedade**. 2ª Edição. Brasília, 2011.

Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?¹



Is the PPA 2012-2015 an instrument of managing for results?

Luiz Fernando Arantes Paulo <paulistanous@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério da Saúde. Brasília, Brasil.

Recebido 18-abr-13 **Aceito** 15-mai-13

Resumo Por meio do PPA 2012-2015, o Governo Federal decidiu romper com o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão adotado no PPA 2000-2003 e vigente até o PPA 2008-2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual. As mudanças na estrutura e na gestão do plano foram promovidas sob a justificativa de que o instrumento havia sido incorporado à lógica orçamentária, sendo incapaz de orientar decisões estratégicas e comunicar de forma efetiva as políticas públicas desenvolvidas. Neste trabalho, nos dedicamos a analisar as mudanças implementadas, com o intuito de verificar em que medida o novo plano se aproxima ou se afasta de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados. Para tanto, abordamos o contexto político-institucional da elaboração do PPA 2012-2015 e, em seguida, analisamos a sua estrutura e o seu modelo de gestão, explorando comparações com o modelo anterior. Concluímos que o novo plano, apesar de estabelecer uma linguagem mais acessível à sociedade em geral, é marcado por imprecisões conceituais e opções metodológicas que o distanciam de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas.

Palavras-chave plano plurianual, gestão para resultados, planejamento governamental, gestão pública

Abstract *Through the PPA 2012-2015, the Federal Government decided to break with the model of integration between plan, budget and management adopted in the PPA 2000-2003 and effect*

1 Artigo apresentado no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 17 de abril de 2013.

until the PPA 2008-2011, with the stated goal of building a more strategic Pluriannual Plan. Changes in its structure and management were promoted on the grounds that the instrument had been incorporated into the budget logic, being unable to guide strategic decisions and effectively communicate the policies developed. In this work, we are dedicated to analyze the changes implemented in order to verify to what extent the new plan approaches or moves away from an effective tool for planning and managing for results. Therefore, we address the political and institutional context of the preparation of the PPA 2012-2015 and then analyze its structure and its management model, exploring comparisons with the previous model. We conclude that the new plan, while setting a language more accessible to society in general, is marked by misconceptions and methodological options that distance an effective tool for planning and managing for results, approaching more of a political panel.

Keywords *Pluriannual Plan, managing for results, government planning, public management*

Introdução

Por meio do PPA 2012-2015, o Governo Federal decidiu romper com o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão adotado no PPA 2000-2003 e vigente até o PPA 2008-2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual². As mudanças na estrutura e na gestão do plano foram promovidas sob justificativa de que o instrumento havia sido incorporado à lógica orçamentária, sendo incapaz de orientar decisões estratégicas e comunicar de forma efetiva as políticas públicas desenvolvidas.

Para analisar o novo modelo e as mudanças implementadas, dividimos este trabalho em 6 capítulos. Primeiro, apresentamos uma breve contextualização do ambiente institucional e das experiências que impulsionaram as mudanças no PPA. Damos destaque ao papel da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), como coordenadora da elaboração e gestão do plano. Em seguida, analisamos os principais aspectos do novo modelo, com ênfase em alguns novos conceitos introduzidos ao planejamento governamental. Notamos que o novo modelo promove um intencional afastamento de métodos e metodologias reconhecidas de planejamento. O terceiro capítulo conta com a apresentação e comentários relacionados ao modelo de gestão do novo PPA, onde destacamos a fragilidade na responsabilização e um claro movimento de desarticulação do Sistema Federal de Planejamento até então vigente. No quarto capítulo, exploramos uma análise comparativa entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2008-2011, estabelecendo uma correlação entre os atributos e apresentando dados quantitativos sobre objetivos, indicadores, iniciativas e metas. Em seguida, apresentamos o que entendemos por avanços e retrocessos com a implementação do novo modelo e por fim, resgatamos os argumentos trazidos ao longo do texto para concluir em que medida o novo PPA se aproxima, ou não, de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados.

2 Orientações para a Atualização/Revisão do PPA 2012-2015 – SPI/MP.

Breve contextualização

No Governo Federal, a coordenação da elaboração e gestão do Plano Plurianual é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), órgão específico singular pertencente à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)³. Assim, as decisões metodológicas, técnicas e políticas acerca dos PPAs estão intrinsecamente ligadas ao espaço político-institucional que o MP em geral, e a SPI em especial, ocupam ao longo do processo.

Nossa abordagem considera os planos a partir do PPA 2000-2003, quando o Governo Federal promoveu uma grande reformulação no planejamento governamental e adotou como modelo para toda a administração o programa como unidade de gestão, que promovia a integração entre plano, orçamento e gestão com o objetivo de organizar toda a ação de governo com foco em resultados⁴. Uma vez identificado um problema ou uma demanda da sociedade, buscava-se avaliar qual a melhor forma de intervenção mediante técnicas reconhecidas de planejamento, com destaque para o Planejamento Estratégico Situacional e o Marco Lógico. Havia uma definição clara de responsabilidades acerca da gestão do programa e das ações, por meio das figuras dos gerentes de programa e coordenadores de ação, respectivamente. Havia ainda um sistema de informações que concentrava comentários daqueles gestores e os dados de execução física e financeira dos programas e ações, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Em linhas gerais, essa metodologia vigorou até o PPA 2008-2011.

O movimento ocorrido em 2000 só foi possível porque a organização das contas públicas era tida como prioridade na agenda governamental, de forma que o Ministério do Planejamento teve um grande respaldo político para promover as mudanças pretendidas. Naquela época, o PPA exerceu um papel central na organização das ações governamentais, com forte patrocínio por parte do Chefe do Poder Executivo e com o conseqüente reconhecimento pelo alto escalão de governo. Nesse contexto, a SPI desempenhava papel central no planejamento governamental, bem como na coordenação dos investimentos e das ações prioritárias, inclusive exercendo o controle de fluxo orçamentário e financeiro, além de promover uma importante interlocução entre os ministérios setoriais.

Em 2005, o Ministério do Planejamento ainda coordenou a implementação da Comissão de Avaliação e Monitoramento (CMA)⁵, responsável, entre outras coisas, pela análise de pré-viabilidade de projetos de grande vulto, e o monitoramento de um conjunto de projetos estratégicos, batizados de Projetos-Piloto de Investimentos (PPI)⁶. Se, por um lado, a CMA e o PPI reservaram ao MP uma

3 Decreto nº 7.675, de 20/01/2012: *À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos compete: estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual, e a gestão de risco dos respectivos programas e do planejamento territorial.* (art. 11, inciso II).

4 Para conhecer em detalhes, GARCIA (2000).

5 O parecer favorável da CMA era pré-requisito para a inclusão de projeto de grande vulto na proposta de lei orçamentária. Ver Decreto nº 5.233/2004 e Portaria Interministerial MP-MF-CC nº 10/2005.

6 Para saber mais: *Projeto-Piloto de Investimentos: relatório anual exercício 2006* /Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

posição de destaque nas decisões estratégicas de investimento, por outro lado, também provocaram um acelerado desgaste do órgão. Pressionada politicamente para “acelerar” os investimentos, a Presidência da República não se dispôs a dar o apoio para a devida institucionalização da CMA. Pelo contrário. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷, em janeiro de 2007, não só acabou de fato com a CMA, uma vez que os seus projetos eram excepcionados da análise de viabilidade, como desacreditou o processo de elaboração do PPA 2008-2011, tendo em vista que Governo Federal definiu e declarou previamente suas prioridades para o período de governo seguinte. Com o lançamento do PAC também foi criada uma nova institucionalidade de monitoramento dos empreendimentos, na estrutura da Casa Civil, abrangendo e substituindo o citado PPI.

Em seguida, foi criada na estrutura da Presidência da República a Secretaria de Ações Estratégicas⁸(SAE), com status de Ministério, sendo que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) deixou de ser vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para ser incorporado a esse novo órgão.

Portanto, em um breve espaço de tempo, o MP viu-se fora da coordenação dos investimentos estratégicos e do protagonismo do planejamento de médio e longo prazo, e ainda, sem a instituição pensante que avalia e apoia a formulação de políticas. Curiosamente, a atribuição de coordenar a elaboração e gestão do PPA manteve-se inalterada.

Esse contexto político-institucional acabou por diminuir a ascendência do MP sobre os órgãos setoriais, o que fez com que os processos sob sua responsabilidade ligados à gestão do PPA deixassem de mobilizar os tomadores de decisão e passassem a ser vistos como meramente burocráticos. É nesse contexto que a revisão do PPA deixa de ser anual e a avaliação dos programas de governo é transferida integralmente para os próprios órgãos executores, sem que o MP tenha se preparado para lidar com a consequência material produzido pelos Ministérios⁹.

Desse modo, surgiu um grande desafio para a elaboração do PPA 2012-2015: reposicionar o Plano Plurianual como um instrumento estratégico, ligado às decisões políticas, sem que a instituição responsável pela sua coordenação estivesse devidamente inserida no âmbito decisório do Governo Federal.

A estratégia adotada pelo MP, além de afastar-se do ciclo de gestão do PPA e conseqüentemente das estruturas de planejamento nos órgãos setoriais, foi investir na produção de análises das políticas públicas. Exemplo desse direcionamento foi o lançamento do “Portal do Planejamento”, página na internet em que foram divulgadas análises da SPI acerca das políticas públicas, apresentando uma evidente concorrência com os trabalhos realizados pelo IPEA. Apesar de mal sucedida e abandonada

7 Decreto nº 6.025/2007.

8 Lei nº 11.754/2008.

9 Decreto nº 6.601/2008 e Portaria/SPI nº 140/2009.

em menos de dois dias, essa iniciativa moldou, em linhas gerais, a nova estrutura lançada com o PPA 2012-2015¹⁰.

Apoiado em diagnósticos que apontavam excessiva rigidez do plano plurianual, valorizando-o mais como um instrumento de transparência e controle dos gastos públicos do que como orientador das prioridades orçamentárias e a partir da experiência com o “Portal do Planejamento”, o Governo Federal decidiu por romper com a estrutura vigente do PPA e o seu modelo de integração entre plano, orçamento e gestão, abandonando o programa como unidade de gestão¹¹.

A nova estrutura do plano plurianual

Segundo o art. 5º da Lei nº 12.593/2012, o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de: **Programas Temáticos** – que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado** – que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Assim, o programa deixa de organizar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, passando a expressar simplesmente as entregas de bens e serviços relacionadas a uma determinada política pública.

Uma primeira observação necessária é que, apesar da redação legal, inexistemnos programas de gestão quaisquer elementos que orientem as ações destinadas à manutenção governamental, uma vez que possuem como único atributo o valor global previsto para o período do Plano. O correto seria afirmar que os programas de gestão reúnem as ações orçamentárias destinadas ao apoio, gestão e manutenção da atuação governamental que não foram passíveis de apropriação pelos programas temáticos.

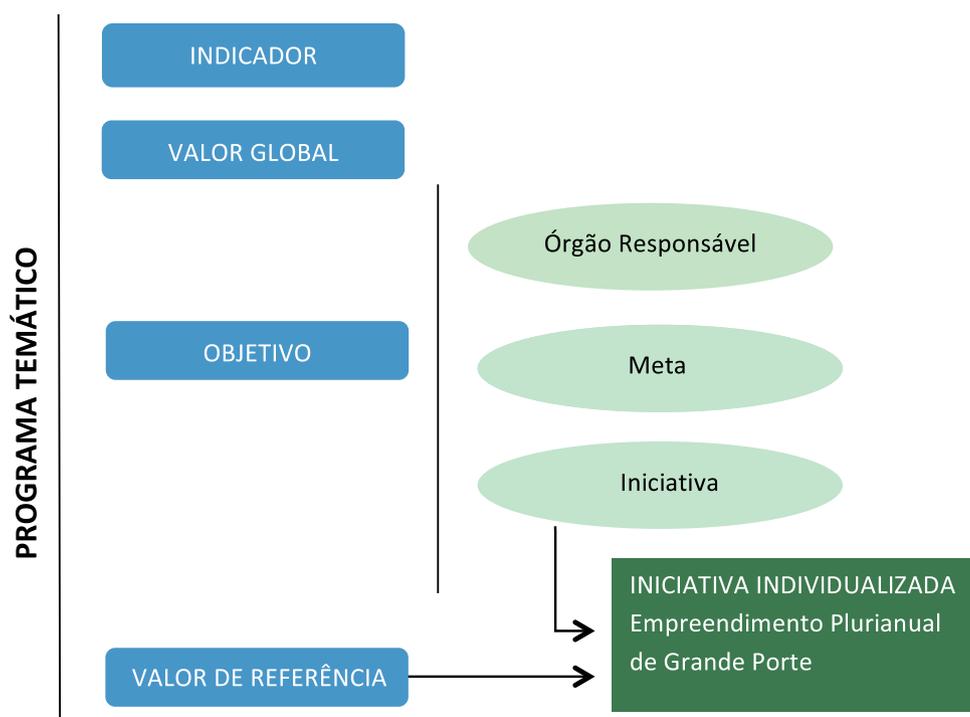
Com relação aos “Programas Temáticos”, além do valor global previsto para o período do plano, são previstos ainda mais 3 atributos: Indicadores, Objetivos e Valor de Referência¹². O valor global é uma estimativa dos recursos orçamentários necessários para a implementação do programa no período do plano e o indicador é uma referência que caracteriza uma situação e permite o seu monitoramento e avaliação.

10 Para saber mais sobre a polêmica acerca do “Portal do Planejamento”, ver Bibliografia Complementar.

11 Para saber mais sobre os limites do modelo anterior, ver PAULO (2010) e FRANKE, NAVARRO e SANTOS (2012).

12 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, *caput*.

GRÁFICO 1 – ATRIBUTOS PROGRAMA TEMÁTICO



Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

A principal inovação está ligada a um conceito ampliado de objetivo. Para o PPA 2012-2015, o objetivo expressa não só “aquilo que se quer”, mas também o que *deve ser feito* e reflete as *situações a serem alteradas*¹³:

Os Objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental. Procurou-se, sempre que possível, utilizar uma linguagem que guie o governo, **evitando-se declarações descomprometidas com as soluções**. Como vários Objetivos estão qualificados pela forma de implementação, é importante lembrar que o **planejamento é um instrumento apenas indicativo**. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, **é preciso que seja flexível**, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente. (grifos nossos) (Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, p.16)

O conceito se apresenta incoerente com a própria argumentação apresentada pelo Governo Federal. Isso porque, a declaração da estratégia a ser desenvolvida no próprio enunciado do objetivo torna o planejamento menos flexível e dinâmico. Em política pública, a definição “do que se quer” é mais consensual e estável do que a estratégia para atingir o objetivo definido. Nesse sentido, o novo conceito pode acelerar a desatualização do plano.

13 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, § 1º.

Os objetivos, por sua vez, possuem 3 atributos, conforme o § 1º do art. 6º da Lei do PPA 2012-2015, quais sejam: Órgão Responsável, Meta e Iniciativa. O órgão Responsável é aquele *cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo* e Meta é a *medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa*¹⁴.

Com relação à meta, apesar da aparente clareza na definição legal, o conceito abrangido para a elaboração do PPA 2012-2015 guarda uma considerável imprecisão, o que verificamos quando comparamos as orientações fornecidas pelo MP para a elaboração do PPA e o texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o Plano ao Congresso Nacional:

As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Cabe destacar, ainda, **que elas resgatam no Plano uma dimensão que, anteriormente, confundia-se com o produto das ações orçamentárias**. Por isso, as Metas estabelecem uma relação com o cidadão **por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência**.(grifos nossos) (PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial – p.115)

A meta é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. **Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação**. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas.(Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, p.24)

Nos extratos acima, identificamos claramente duas abordagens conceituais distintas relativas à meta. A Mensagem Presidencial apresenta a meta como uma expressão da realização direta da ação governamental, ressaltando inclusive a necessidade de não confundi-la com o produto das ações orçamentárias. Já na orientação do MP, a meta está associada à possibilidade de se aferir e avaliar um resultado da política pública.

Destacamos, abaixo, um exemplo dessa dualidade na interpretação do conceito de meta, encontrado na própria programação:

TABELA 1 – METAS

Programa	Previdência Social	Aperfeiçoamento do SUS
Objetivo	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.	Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.
Meta	Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%	Estruturar 122 unidades de atenção especializada em Saúde até 2015

Fonte: Lei nº 12.593/2012, Anexo I. Elaboração própria

14 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, incisos I e II.

A meta do programa Previdência Social está mais coerente com a previsão legal, por representar uma medida do alcance do Objetivo. A meta do programa Aperfeiçoamento do SUS está mais próxima do conceito de Iniciativa, que abordamos a seguir.

A Iniciativa, figura criada no PPA 2012-2015, *declara as entregas de bens e serviços à sociedade*. É o atributo mais próximo à execução da política pública no âmbito do Plano e estabelece a relação com a Lei Orçamentária.

Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas.

Elas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que aquelas Iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento. **As Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários.** (grifos nossos) (PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial – p.115)

No trecho destacado, vimos o conceito de Iniciativa se estender para além das entregas de bens e serviços à sociedade, incluindo os mecanismos de gestão e de seleção de beneficiários. Melhor seria estabelecer essas variáveis como atributos da Iniciativa, preservando a sua identificação de forma mais objetiva.

De qualquer forma, ao analisarmos as Iniciativas presentes no PPA 2012-2015, notamos numerosos exemplos distantes da sua definição conceitual, qual seja, a declaração de entrega de bens e serviços à sociedade, dos quais destacamos os dois abaixo:

TABELA 2 – INICIATIVAS

Programa	Previdência Social	Aperfeiçoamento do SUS
Objetivo	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.	Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.
Iniciativa	Aprimorar as informações sobre o perfil do cidadão e o mercado de trabalho	Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde

Fonte: Lei nº 12.593/2012, Anexo I. Elaboração própria

Por outro lado, é evidente que o conceito de Iniciativa pode confundir-se com o conceito de ação orçamentária, definido no Manual Técnico de Orçamento:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou

voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.(grifos nossos) (MTO/2013, p.37)

Essa confusão conceitual é ainda mais evidente quando associada ao Valor de Referência, outro atributo criado pelo PPA 2012-2015, que consiste em um parâmetro financeiro para a identificação de empreendimentos plurianuais de grande porte¹⁵. Empreendimentos plurianuais de grande porte, por sua vez, são aqueles cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência, e nesse caso, devem ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas. Segundo a Lei, podem ser desdobrados em mais de uma ação orçamentária, para expressar sua regionalização ou segmentos¹⁶.

Não há na Lei uma definição do que são empreendimentos, e eles tampouco são listados como atributos do programa ou objetivo. Por dedução, como os empreendimentos plurianuais de grande porte devem ser uma iniciativa individualizada, conclui-se que esses são conceitos equivalentes, ou seja, empreendimentos também declaram entregas de bens e serviços à sociedade. Resta ainda esclarecer como se estabelece o valor do empreendimento/iniciativa, uma vez que este não é um atributo previsto no Plano.

Verifica-se no Anexo III da Lei do PPA 2012-2015 que os empreendimentos plurianuais de grande porte expressos como Iniciativas Individualizadas são identificados a partir do custo total dos projetos presentes no Projeto de Lei Orçamentária, que é um atributo obrigatório desse tipo de ação orçamentária¹⁷. Assim, o valor do custo total do projeto é informação necessária e antecedente ao reconhecimento da existência de empreendimento plurianual de grande porte.

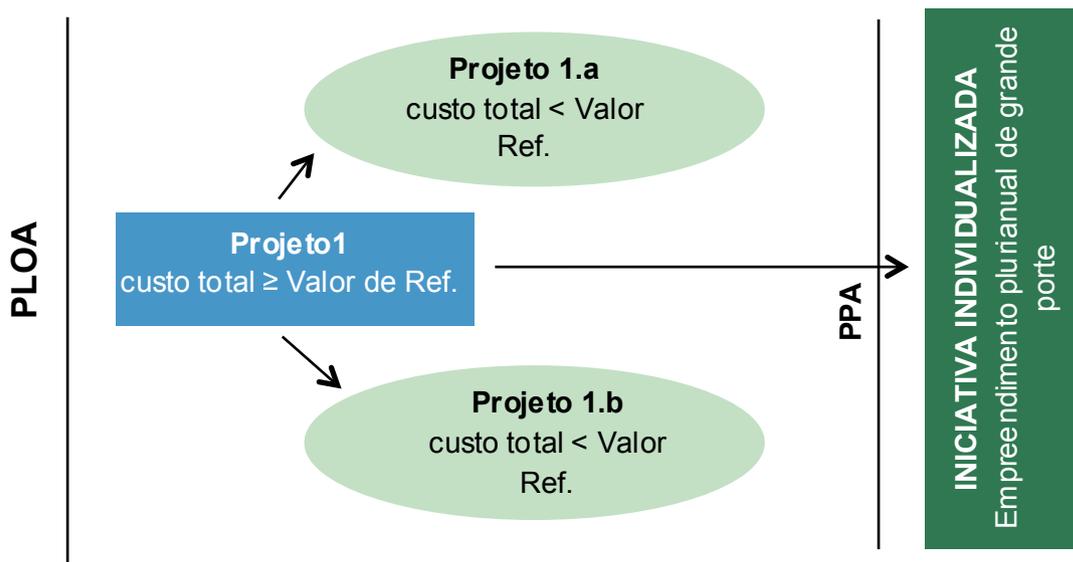
Um problema de ordem lógica se coloca quando a Lei do PPA 2012-2015 prevê que os empreendimentos plurianuais de grande porte podem ser desdobrados em mais de uma ação orçamentária. Isso porque a identificação como empreendimento plurianual de grande porte depende do custo total da ação orçamentária. Ora, se a ação for desdobrada e os valores de cada uma delas forem inferiores ao Valor de Referência do Programa Temático, deixa de ser satisfeito o critério para a existência da Iniciativa Individualizada, conforme representação abaixo:

15 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, §4º e art. 10.

16 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 10, §1º.

17 **Projeto:** Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. **Custo total estimado do Projeto:** Atributo específico dos projetos, que trata do custo de referência, a preços correntes, desde o seu início até a sua conclusão. Manual Técnico de Orçamento/2013, p. 38 e 42.

GRÁFICO 2 - EMPREENDIMENTO PLURIANUAL DE GRANDE PORTE



Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

Com relação à discriminação de investimentos plurianuais, um dispositivo da Lei do PPA 2012-2015 merece destaque:

Art. 20. Para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2012 a 2015, está incluído no Valor Global dos Programas.

Para maior esclarecimento, vale lembrar o que determina o citado §1º do art.167 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A solução encontrada pela Lei do PPA 2012-2015 fere o dispositivo constitucional em comento, uma vez que o torna inócuo. É evidente que a Carta Magna exige a discriminação dos projetos plurianuais no Plano.

O novo modelo de gestão

O Decreto que regulamenta a Lei do PPA 2012-2015, dispõe que a gestão do plano *consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos*¹⁸. Já a própria Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), em seu art. 12, estabelece que a gestão do plano *consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas*.

Segundo o citado Decreto, a gestão do plano *compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA* e busca garantir *o acesso da população aos bens e serviços públicos*. Na Lei, a gestão do plano *compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas* e busca garantir *o acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas*.

Dos excertos citados acima, notamos que a Lei do PPA limitou a gestão do plano aos Programas, Objetivos e Iniciativas, ao passo que o Decreto abrange a gestão de todo o PPA. Não temos o objetivo de explorar os aspectos jurídicos que envolvem a possibilidade de um Decreto ampliar o objeto previsto na Lei que regulamenta, como visto acima. O que destacamos, nesse particular, é a impropriedade contida na própria Lei, que ao enumerar os atributos que seriam gerenciáveis, o faz de maneira incoerente:

TABELA 3 - ATRIBUTOS GERENCIÁVEIS DO PPA 2012-2015

ATRIBUTO PPA 2012-2015	ITEM GERENCIÁVEL
PROGRAMA	SIM
OBJETIVO	SIM
Órgão Responsável	NÃO
Meta	NÃO
Iniciativa	SIM
INDICADOR	NÃO
VALOR GLOBAL	NÃO
VALOR DE REFERÊNCIA	NÃO

Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

Com efeito, a interpretação do dispositivo legal deve ser flexibilizada neste caso, sob pena de se configurar uma situação absurda, em que os principais itens de verificação de andamento do plano – indicadores e metas – estariam fora do seu âmbito de gestão.

As disparidades entre os dispositivos da Lei do PPA e os do Decreto que a regulamenta reforçam a percepção de imprecisão conceitual no âmbito do PPA 2012-2015, o que pode prejudicar sobrema-

¹⁸ Decreto nº 7.866/2012, art. 4º.

neira a sua gestão. Isso porque a coordenação das ações de governo depende de um processo de participação e cooperação entre diversos atores e instituições, e a troca e consolidação de informações devemacontecer da forma mais segura e precisa possível. Portanto, as imprecisões conceituais e a consequente diversidade de interpretações podem comprometer a viabilidade da gestão do plano como um todo.

Além da necessidade de harmonização dos aspectos conceituais, existem outros desafios para uma efetiva gestão do novo plano, em razão da mudança de paradigmas em relação ao modelo anterior.

Com efeito, o novo PPA aponta na direção oposta ao modelo gerencial, em especial no que concerne à responsabilização ou *accountability*. Não há definição de uma figura responsável que deva mobilizar esforços e insumos para o atingimento de metas. Pelo contrário, o PPA 2012-2015 estabelece como um de seus princípios a “responsabilização compartilhada¹⁹”, sem esclarecer quais são os atores envolvidos. A única responsabilidade inequivocamente atribuída é a de prestar informações, a qual recai sobre o Órgão Responsável pelo Objetivo, que deverá informar também sobre o andamento das Metas e das Iniciativas associadas ao Objetivo, mesmo aquelas executadas por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo²⁰.

Durante o ano de 2012 não foi disponibilizado sistema de informações para apoio à gestão do Plano, conforme previsto no art. 14 da Lei do PPA 2012-2015. Com a desativação do SIGPlan e a inexistência de um sistema para substituí-lo, houve uma desorganização de rotinas existentes para acompanhamento da evolução do plano e da execução física das ações orçamentárias. Atualmente, as informações são inseridas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Foram definidos módulos distintos para o acompanhamento da execução física do orçamento e para a evolução dos atributos do Plano, em periodicidade semestral (no plano anterior, a periodicidade era mensal). Resta assinalar que essa separação no acompanhamento, entre PPA e ações orçamentárias, não foi necessariamente reproduzida nos Ministérios, sendo comum a área de planejamento continuar responsável pelo monitoramento da execução física das ações orçamentárias. Nesse sentido, a estruturação do SIOP em módulos e perfis distintos apenas tornou a tarefa operacional mais complexa e burocrática.

Não foram definidas institucionalidades relativas à gestão do plano, a exemplo do que havia no PPA anterior com as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), os gerentes de programa e os coordenadores de ação. Também não há definição sobre atribuições específicas das coordenações setoriais de planejamento tampouco orientações técnicas e metodológicas ligadas à condução do Plano. Essa situação desarticula as estruturas de planejamento nos órgãos setoriais, ficando submetidas integralmente ao arranjo administrativo de cada órgão. Vale dizer, sem o respaldo e orientação do Ministério do Planejamento, as unidades setoriais de planejamento têm pouco empoderamento

19 Decreto nº 7.866/2012, art.º 7.866/2012, art. 3º, inciso I.

20 Decreto nº 7.866/2012, art. 6º, §1º.

para participar dos processos de decisão, o que favorece a departamentalização das metas e a falta de coordenação de esforços.

Os desafios para implementação do PPA 2012-2015 não se resumem ao arranjo institucional de gestão proposto (ou a falta dele), mas também às etapas previstas do ciclo de gestão, quando foram claramente delineadas. Apresentamos abaixo tabela resumida com as etapas previstas na gestão do plano, para em seguida tecermos alguns comentários:

TABELA 4 - ETAPAS DO CICLO DE GESTÃO – PPA 2012-2015

Atividade	Descrição	Responsáveis	Prazos
Implementação	Articulação dos meios necessários.	?	permanente
Monitoramento	Produção, organização e interpretação de informações sobre indicadores, objetivos, metas e iniciativas.	Órgão responsável pelo Objetivo (exceto indicadores, a cargo do MP)	?
Avaliação	Análise dos Programas com seus respectivos atributos.	Poder Executivo	31 de maio
Revisão	Atualização de Programas.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Projeto de Lei	a qualquer tempo

Fonte: Decreto nº 7.866/2012. Elaboração própria

A ideia de implementação do plano parece ser de que os atores promovam, espontaneamente, articulações que viabilizem a realização das metas. É uma concepção, na melhor das hipóteses, ingênua, que ignora a dinâmica de departamentalização e a tendência de inércia na administração pública. Por mais, vimos que o modelo de gestão do PPA não se preocupou em atribuir responsabilidades pelas metas governamentais, o que dificulta a identificação dos atores e a coordenação de esforços. Vale afirmar que a institucionalização dos arranjos de gestão atende a princípios constitucionais da administração pública, previstos no art. 37 da Carta Magna, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dito isto, o fato do Ministério do Planejamento não ter estabelecido um modelo de gestão, e mais, ter desarticulado o até então existente, se apresenta mais como um obstáculo à articulação de meios para a implementação de políticas do que uma alternativa de solução.

No que concerne ao monitoramento, que segundo o Decreto nº 7.866/2012, *possibilita a produção, a organização e a interpretação de informações*, o Guia de Monitoramento PPA 2012-2015²¹ esclarece:

O objetivo central do monitoramento temático é ser um instrumento para a gestão do PPA, com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral do Plano, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais. (p.15)

21 Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.– Brasília: MP, 2012.

O monitoramento proposto privilegia a comunicação de resultados para a sociedade e se afasta da ideia de acompanhamento da execução para identificar desvios e restrições e subsidiar a tomada de decisão pelo gestor. De fato, não é possível identificar um objeto a ser monitorado constantemente, uma vez que o acompanhamento da execução física das ações orçamentárias não está no âmbito de gestão do plano. As metas, na sua maioria, são de apuração anual, e mesmo que algumas possam ser acompanhadas em periodicidade menor, a única referência existente no PPA é a meta a ser atingida em 2015. Com efeito, é possível afirmar que o Governo Federal tradicionalmente desenvolve outras estruturas de monitoramento, independentes da gestão do PPA, para aquele acompanhamento mais constante da execução das políticas²². Atualmente, são exemplos o monitoramento das Marcas de Governo, capitaneado pela Casa Civil da Presidência da República e o monitoramento do PAC, pela Secretaria do PAC, no âmbito do Ministério do Planejamento.

Com o PPA 2012-2015, o Ministério do Planejamento parece dirigir seus esforços para promover uma maior aproximação com movimentos sociais como canal de escuta e encaminhamento de demandas, o chamado “monitoramento participativo”²³.

A avaliação do PPA deve ser anual e encaminhada ao Congresso Nacional até 31 de maio, mas não foi definida a responsabilidade pela sua elaboração, tampouco o método a ser empregado (por exemplo, se auto-avaliação pelos órgãos setoriais ou avaliação central pelo MP). De qualquer forma, a avaliação do PPA 2012-2015 é certamente um desafio, haja vista a inexistência de parâmetros anuais dos atributos, o que deve demandar uma certa criatividade para análise dos programas por parte dos avaliadores.

Quanto à etapa da revisão, notamos que a atualização dos programas pode ser realizada, em alguns casos, diretamente pelo Ministério do Planejamento, e em outros casos é necessário Projeto de Lei.

O MP pode, a qualquer tempo²⁴, atualizar as seguintes informações: 1. indicadores; 2. valores de referência para iniciativas individualizadas; 3. órgãos responsáveis por Objetivos; 4. Iniciativas sem financiamento orçamentário; 5. **metas sem financiamento orçamentário**; e 6. Datas de início e término e custo total das Iniciativas Individualizadas. Apesar de prevista, atualmente há uma impossibilidade de promover a revisão das metas sem financiamento orçamentário, uma vez que a metodologia do PPA não estabelece qualquer relação das Metas com o orçamento, ou seja, essa não é uma informação disponível no Plano.

Ao menos uma vez no ano, o MP também deve realizar a revisão do plano para compatibilizá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias e créditos adicionais²⁵. Nesse caso, serão promo-

22 Para saber mais, GARCIA (2012).

23 Para saber mais, *Almanaque do Planejamento* (2012).

24 Decreto nº 7.866/2012, Art. 11, inciso I.

25 Decreto nº 7.866/2012, Art. 11, inciso II.

vidas as seguintes atualizações: 1. Valor global dos programas; 2. Iniciativas; 3. **Adequação da vinculação entre Iniciativas e ações orçamentárias**; e 4. **Metas**. Por outra vez, observamos impropriedades nas disposições do Decreto, uma vez que o Plano, nos termos do art. 8º da Lei do PPA 2012-2015, não estabelece a vinculação entre Iniciativas e ações orçamentárias. No mesmo sentido, as metas dos objetivos não são atributos presentes na Lei orçamentária, de maneira que não é possível estabelecer a referida compatibilização.

Por fim, a revisão deve se realizar por meio de Projeto de Lei²⁶, quando criar, excluir ou alterar: 1. Programa; 2. Objetivo; 3. Metas; e 4. Iniciativas. No caso das Metas e Iniciativas, está previsto que só há necessidade de Projeto de Lei naqueles casos em que há financiamento orçamentário e que a modificação pretendida não esteja relacionada a dispositivos presentes na Lei Orçamentária Anual. Apesar das exceções previstas nos parágrafos anteriores, atualmente, as Metas só podem ser alteradas por meio de Projeto de Lei, uma vez que não fazem parte da Lei Orçamentária e o PPA, por sua vez, não discrimina quais são as metas sem financiamento orçamentário.

PPA 2012-2015 x PPA 2008-2011

Em virtude da mudança de estrutura do Plano Plurianual, para estabelecermos uma comparação entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2008-2011, o primeiro passo é correlacionar os atributos comparáveis.

O programa temático, ao estabelecer o recorte por temas de política pública, parece obedecer à mesma lógica da Função Orçamentária, conforme abaixo:

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das **diversas áreas de atuação do setor público**. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. (MTO/2013, p.35)

São 25 funções ligadas às políticas públicas, executadas pelo Poder Executivo, previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2013). No PPA 2008-2011, contudo, a função orçamentária não era um atributo do plano, de forma que entendemos não haver uma correspondência entre o Programa Temático vigente e qualquer figura do Plano anterior.

Já o novo conceito de objetivo aproxima-se da figura de programa dos PPAs anteriores, uma vez que abrange não só “o que se deseja”, mas a estratégia para alcançá-lo. Reforça a comparação o fato de que, na estrutura anterior, cada programa possuía um único objetivo²⁷.

Com relação aos indicadores, não houve alteração conceitual, sendo possível uma comparação direta.

26 Decreto nº 7.866/2012, art. 11, inciso III.

27 Correlação semelhante é feita por GARCIA (2012), que associa os objetivos aos “problemas” da metodologia anterior.

Com relação às metas, entendemos que a melhor comparação se dá com o índice perseguido dos indicadores, por ser “a medida do alcance do Objetivo”. Isso porque, no PPA 2012-2015, os indicadores do programa temático possuem apenas índice de referência, não sendo estabelecido o índice a ser alcançado ao final do plano.

Já as Iniciativas, por expressarem a entrega de bens e serviços à sociedade, podem ser comparadas com as ações finalísticas descritas no PPA 2008-2011.

Alguns esclarecimentos são necessários antes da análise dos dados apresentados:

- I. No PPA 2008-2011, só foram considerados os programas finalísticos sob responsabilidade do Poder Executivo, para possibilitar a comparação com o PPA 2012-2015, que não possui objetivos sob responsabilidade dos outros Poderes;
- I. Com relação aos indicadores, foram considerados todos os listados em ambos os planos, independente de haver índice apurado ou “em apuração”;
- I. As ações finalísticas consideradas no PPA 2008-2011 foram somente aquelas discriminadas no Anexo I da Lei nº 11.653/2008²⁸.

TABELA 5 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PPAS 2008-2011 E 2012-2015

PPA 2008-2011 (Poder Executivo)	PPA 2012-2015	Varição
Sem correspondência	65 Programas Temáticos	-
576 Indicadores	753 Indicadores	30,73%
204 Programas Finalísticos	491 Objetivos	140,69%
576 (índices-meta dos indicadores)	2.451 Metas	325,52%
1.387 Ações finalísticas	2.535 Iniciativas	82,77%

Fonte: Lei nº 11.653/2008 Anexo I e Lei nº 12.593/2012 Anexo I. Elaboração própria.

Da comparação feita, se faz flagrante a pulverização de objetivos, com um crescimento de mais de 140%. Ainda que considerássemos um objetivo para cada órgão nos programas multissetoriais do PPA 2008-2011, teríamos ainda um crescimento de 97%. O mais curioso é notar que o número de iniciativas do PPA 2012-2015 supera em mais de 80% o número de ações orçamentárias discriminadas no PPA 2008-2011.

28 Nos arts. 22 e 23 da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008-2011), foram previstas regras que dispensavam a discriminação de ações orçamentárias no Plano. Estavam dispensadas de discriminação no Plano: 1. as ações orçamentárias cuja execução restringia-se a um único exercício financeiro; 2. as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano fosse inferior a setenta e cinco milhões de reais; e 3. os projetos cujo custo total estimado fosse inferior a vinte milhões de reais.

De acordo com o Ministério do Planejamento, o objetivo geral das mudanças foi proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano²⁹. Da tabela acima, é possível afirmar que, não obstante o discurso oficial, o novo modelo trilhou um caminho diametralmente oposto ao desejado.

Avanços e retrocessos

Para avaliar em que medida o PPA 2012-2015 se aproxima, ou não, de um instrumento de gestão para resultados, nos baseamos nas definições e conceitos propostos por Albert Serra³⁰, que destaca 4 dimensões desse modelo: 1. Resultado como referência-chave para todo o processo de gestão; 2. Atribuição de responsabilidades aos resultados pretendidos; 3. Integração dos processos de gestão; 4. Valorização de uma cultura organizacional com ênfase nos resultados, e não nos processos.

Analisadas as principais características do plano vigente e estabelecida a comparação com o modelo anterior, destacamos como importante avanço no PPA 2012-2015 a decisão de promover a desvinculação da estrutura orçamentária, que permitiu a superação do entrave metodológico de que uma ação só gera um produto. De fato, a liberdade para declarar metas sem a associação direta com uma única ação do orçamento permite uma melhor focalização no que deve ser feito, e não como financiar a ação governamental, apesar da complementariedade entre as decisões. Essa desvinculação, contudo, poderia ter preservado a figura do programa como unidade de gestão, como forma de fortalecer a integração entre plano, orçamento e gestão³¹.

O PPA 2012-2015 também fez uma opção clara pelo viés político do planejamento, entendido como o espaço de declaração da intenção do governante e mobilização dos atores e insumos, superando a dualidade com o viés controle, que prevê a discriminação dos elementos de gasto e custo. Sendo assim, o PPA 2012-2015 também parece ter proporcionado uma melhor comunicação com a sociedade e maior transparência a alguns tipos de políticas governamentais, muito embora essa também fosse uma alternativa plausível no modelo anterior, mediante as ações não orçamentárias.

Não obstante os avanços mencionados, sob a ótica de um instrumento de planejamento e gestão para resultados, o PPA 2012-2015 pode ser considerado considerável retrocesso.

Em sua concepção mais estratégica, prioriza a entrega de produtos e serviços³², ao invés de organizar a ação estatal para a resolução de problemas, atendimento de demandas ou aproveitamento de oportunidades, ou seja, para resultados. Ora, a entrega de bens e serviços constitui apenas uma das etapas para o atingimento de objetivos, não representando o fim almejado. Os exemplos dessa

29 Orientações para atualização/revisão do PPA 2012-2015, SPI/MP.

30 *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Julho de 2007.

31 Para saber mais sobre o Programa como unidade de gestão, GARCES e SILVEIRA (2002).

32 Conforme a definição de Programa Temático contida na Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 5º, inciso I.

distinção entre entregas e objetivos são inúmeros. É possível entregar ambulâncias onde não exista essa carência, é possível construir escolas onde não haja essa carência, entre outros. Nesses casos, as ditas “entregas” não vão contribuir para alterar a realidade e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

A falta de atribuição de responsabilidades pelo atingimento dos objetivos do plano e para consecução de suas metas tende a recrudescer a fragmentação do gasto público, com cada departamento comprometido com suas próprias tarefas. Isso porque, quando não há responsabilidade pelo fim, a tendência da administração pública é valorizar os meios.

Outra evidência de que o PPA abandonou o foco em resultados é a opção de não estabelecer o índice desejado ao final do período do plano para os indicadores, assim como a de não associar os indicadores aos objetivos. Assim, o governo não estabelece claramente aonde quer chegar com as políticas implantadas, não existindo qualquer parâmetro para avaliar se as estratégias propostas e implementadas merecem alguma atenção especial ou correção. De fato, nem mesmo as metas e iniciativas servem de parâmetro para o monitoramento e avaliação do plano, uma vez que não foram atualizadas, sendo o único dado disponível a previsão para o fim do ano de 2015.

A fragilidade conceitual e metodológica do novo plano acabou por promover uma multiplicação dos atributos, em direção oposta à intenção e ao discurso do governo. A falta de método prejudica a coordenação entre os Ministérios e fragiliza a qualidade e a racionalidade da programação como um todo.

Dentre as decisões relativas ao novo PPA e à sua gestão, alguns retrocessos são marcantes por simplesmente abdicarem conquistas reconhecidamente virtuosas, sem propor nada em substituição. O exemplo mais evidente é o fim da perspectiva plurianual do orçamento, conhecida no modelo anterior como “PPA rolante”, que discriminava orçamentariamente os três anos seguintes ao do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Apesar de não compor uma base de partida para a elaboração do PLOA seguinte, o PPA rolante era prática importante para acompanhar e projetar a continuidade dos projetos plurianuais, sendo inclusive informação exigida pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) para análise de projetos³³. Na mesma linha está a decisão de desativar o SIGPlan, sem que outro sistema estivesse disponível para acompanhar e monitorar a execução física das ações orçamentárias e para instrumentalizar as etapas de gestão do plano.

Houve ainda uma considerável desestruturação do sistema federal de planejamento, com o fim das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) e a ausência de suporte metodológico e institucional às coordenações de planejamento setoriais. Sem o respaldo do órgão central, as coordenações ficam sem ferramentas e instrumentos para enfrentar pressões corporativas e departamentalizadas-

33 Decreto nº 3.502/2000, art, 1º: *Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio de natureza financeira de fontes externas, mediante prévia manifestação da Comissão de Financiamentos Externos - COFLEX, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

dentro de cada Ministério, o que compromete a qualidade do plano. Contribui para o enfraquecimento do planejamento setorial o fato do próprio MP, por vezes, estabelecer contato direto com as áreas finalísticas nos Ministérios, ignorando o papel das coordenações setoriais. Essa falta de institucionalidade, aliada ao fato que o PPA 2012-2015 não atribui responsabilização pelo atingimento de metas e iniciativas, também inviabiliza a coordenação multissetorial, em grande medida, pela dificuldade em reconhecer os atores-chave para a execução de determinada política.

Conclusão

A elaboração do PPA 2012-2015 se deu em um ambiente adverso, de contínua desvalorização do instrumento e perda de protagonismo do órgão responsável pela sua elaboração no ambiente político-decisório do Governo Federal. Uma série de mudanças foi promovida na estrutura e no modelo de gestão do Plano, na tentativa de torná-lo mais estratégico e afastá-lo da rigidez da estrutura orçamentária e, com isso, voltar a mobilizar os tomadores de decisão.

A decisão de aproximar-se do discurso político, em detrimento de um rigor técnico-metodológico, moldou um plano com consideráveis imprecisões conceituais e sem definição de um modelo de gestão. Dentre as fragilidades do PPA 2012-2015, a mais importante é a ausência ou indefinição de itens gerenciáveis, tais como: 1. **Aonde quer chegar:** os objetivos não possuem indicadores e não foram estabelecidos índices a serem atingidos para os indicadores vinculados aos programas temáticos; 2. **O que fazer:** as metas foram definidas apenas para o fim do plano, sem um planejamento anual de realizações; 3. **Quem vai fazer:** não há definição de responsabilidades pelo atingimento dos objetivos e realização das metas e iniciativas; 4. **Como monitorar e avaliar:** não há definição de parâmetros anuais para os atributos do plano, não há definição de instâncias e atores a serem envolvidos na gestão e o acompanhamento da execução orçamentária está previsto em periodicidade apenas semestral.

Se, por um lado, a linguagem menos técnica pode favorecer uma maior interlocução com a sociedade, por outro lado, a falta de itens gerenciáveis afastou o PPA de exercer um papel de instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

_____. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008-2011).

_____. **Lei nº 11.754**, de 23 de julho de 2008 (SAE).

_____. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015).

_____. Presidência da República. **Decreto nº 3.502**, de 12 de junho de 2000 (Cofix).

- _____. _____. **Decreto nº 5.233**, de 6 de outubro de 2004 (Gestão PPA 2004-2007).
- _____. _____. **Decreto nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007 (PAC).
- _____. _____. **Decreto nº 6.601**, de 10 de outubro de 2008 (Gestão PPA 2008-2011).
- _____. _____. **Decreto nº 7.675**, de 20 de janeiro de 2012 (Estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).
- _____. _____. **Decreto nº 7.866**, de 19 de dezembro de 2012 (Gestão PPA 2012-2015).
- _____. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 10**, de 11 de janeiro de 2005 (CMA).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Portaria nº 140**, de 10 de junho de 2009.
- _____. _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013**. Brasília, 2012.
- _____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Projeto-Piloto de Investimentos: relatório anual exercício 2006**. Brasília: MP, 2007.
- _____. _____. _____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.
- _____. _____. _____. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático**. Brasília: MP, 2012.
- _____. _____. _____. **Orientações para Atualização/Revisão do PPA 2012-2015: Biênio de Referência: 2012/2013**.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Almanaque do Planejamento: Para entender e participar**. Brasília, 2012.
- GARCÉS, Ariel & SILVEIRA, José Paulo. **Gestão Pública orientada para Resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, nº 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Texto para Discussão nº. 726. Brasília: IPEA, 2000.
- _____. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Políticas sociais: acompanhamento e análise nº. 20. Brasília: Ipea, 2012, p. 431-456.
- FRANKE, F. D; NAVARRO, C. A. A. L; SANTOS, E. A. V. **A estrutura do PPA 2012-2015**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, nº 2, abr-jun2010, p.171-187.
- SERRA, Albert. **Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Julho de 2007.

Bibliografia complementar

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão nº. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

MAFRA, Fábio. **O Monitoramento dos Resultados da Gestão Governamental no Brasil**. Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

OLLAIK, Leila Giandoni. **Coordenação Intergovernamental: o caso do SIGPlan**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 52: Cooperação intergovernamental em gestão pública.

Sobre o Portal do Planejamento

O portal do planejamento. 16/06/2010.

<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento>

Nota da SPI – Portal do Planejamento não é balanço crítico do Governo. 18/6/2010.

<http://www.planejamento.gov.br/imprime.asp?cod=6339>

Governo Lula censura portal na internet que trazia dados do País real, não daquele vendido pela propaganda. Por Reinaldo Azevedo. 19/06/2010.

<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/governo-lula-censura-portal-na-internet-...>

O Portal do Planejamento e o Valor. 21/06/2010.

<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento-e-o-valor>.

Portal do Planejamento: Fogueira das vaidades. Por Merval Pereira. 24/06/2010. Observatório da Imprensa, edição nº 595.

http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/fogueira_das_vaidades.

O Portal do Planejamento e a luta contra o atraso. 25/06/2010.

<http://www.projeto.br.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento-e-a-luta-contra-o-...>

Artigo

O Monitor de Políticas Públicas de C,T&I: a política de monitoramento e avaliação do MCTI



Brazilian Science and Technology Monitor: the evaluation policy of Ministry of Science, Technology and Innovation

Fernanda De Negri <fernanda.denegri@ipea.gov.br>

Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e ex-chefe da Assessoria de Acompanhamento e Avaliação do MCTI. Brasília, Brasil.

Recebido 02-mai-13 **Aceito** 09-jul-13

Resumo Esse artigo visa apresentar a política de monitoramento e avaliação lançada pelo MCTI em 2012 e discutir seus principais desafios para o futuro. Para tanto, o artigo faz um balanço da literatura sobre avaliação de políticas de C&T no Brasil mostrando que, apesar do crescimento da produção acadêmica sobre o tema, o próprio MCTI ainda não dispunha de uma política explícita de monitoramento e avaliação de suas atividades. O lançamento de uma política mais explícita em 2012 teve que superar uma série de desafios metodológicos e institucionais, e pode-se afirmar que a política de avaliação do órgão ainda não está completamente consolidada. Entretanto, criou-se um arcabouço institucional a partir do qual é possível estabelecer uma política efetiva de avaliação das políticas de C&T conduzidas pelo Ministério.

Palavras-chave monitoramento e avaliação; políticas de C&T

Abstract *This article aims to present the monitoring and evaluation policy launched by the Brazilian Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI) in 2012 and to discuss its main challenges for the future. The article review the literature on S&T policy evaluation in Brazil showing that, despite the growth of academic research on the subject, the MCTI still did not have an explicit evaluation policy and the launch of this policy in 2012 had to overcome several challenges – institutional and methodological ones. One can say that the Ministry's evaluation policy is not yet*

consolidated. However, there is an institutional framework from which it is possible to establish an effective S&T policy evaluation.

Keywords *monitoring and evaluation; S&T policies*

1. Introdução

A avaliação e o monitoramento das políticas públicas são ferramentas indispensáveis a uma boa prática de gestão pública. Saber até que ponto as políticas públicas alcançam os objetivos pretendidos; se esses objetivos poderiam ter sido alcançados com custos menores; ou ainda, quais os principais obstáculos à eficácia dessas políticas são questões fundamentais na gestão pública e no próprio processo de formulação das políticas públicas.

Apesar dessa atividade estar ganhando relevo tanto na produção acadêmica quanto na esfera da gestão pública, ainda são poucos os órgãos que possuem programas permanentes de avaliação da sua atuação e das políticas implementadas por eles. A avaliação de programas sociais é, sem dúvida alguma, uma área precursora nesse movimento. Os ministérios ligados às áreas sociais possuem políticas de avaliação mais desenvolvidas. O MEC já há algum tempo desenvolve atividades de avaliação do ensino fundamental, médio e superior, tais como o IDEB, o ENEM, a Prova Brasil etc. O Ministério da Saúde (MS) com o índice de desempenho do SUS¹ (IDSUS) e com o banco de dados sobre o Sistema Único de Saúde (DATASUS) também é um exemplo importante. O MDS, por sua vez, criou, já na sua formação, uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (Vaitsman; Paes-Sousa, 2011) responsável por conduzir o monitoramento e a avaliação dos programas sociais do governo federal.

No que diz respeito às políticas científicas e tecnológicas, esse processo é ainda mais incipiente, até mesmo em virtude das dificuldades inerentes à avaliação desse tipo de política. Em primeiro lugar, o objetivo primordial das políticas de C&T é gerar conhecimento e inovação, ambos os resultados altamente intangíveis ou subjetivos. Além disso, geralmente a análise da relevância dos conhecimentos gerados pela política de C&T não estão ao alcance do gestor público. Entretanto, é possível e factível analisar o impacto das políticas de C&T utilizando métricas relativamente consensuais em estudos bibliométricos e/ou de inovação, muito embora essas métricas sempre possam ser objeto de questionamentos.

O fato é que, no âmbito da avaliação de políticas de C&T, ainda existe muito espaço tanto para melhorar indicadores disponíveis quanto para aprimorar as análises sobre a efetividade das políticas adotadas. Nesse sentido, o MCTI recentemente lançou seu Monitor de Políticas Públicas de CT&I, cujo objetivo é justamente aprimorar o processo de monitoramento e avaliação das políticas científicas e tecnológicas no Brasil.

1 Ver http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=1080

Esse texto apresenta os principais eixos que nortearam a elaboração dessa política no âmbito do MCTI e a forma de organização dessa política. Dessa forma, estruturamos o texto em 3 seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta uma resenha da literatura recente sobre avaliação de políticas científicas e tecnológicas. A seção 3 aponta alguns dos principais desafios metodológicos para a realização de avaliação de políticas públicas, de modo geral, e de políticas de C&T em particular. Por fim, a seção 4 descreve as principais características da política de monitoramento e avaliação recentemente implementada pelo MCTI.

2. Experiências de avaliação de políticas de CTI

Do ponto de vista das políticas voltadas à Ciência, Tecnologia e Inovação, o número de estudos e avaliações dessas políticas tem aumentado significativamente nos últimos anos, tanto por iniciativa do próprio MCTI e suas entidades vinculadas, tais como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) assim como de pesquisadores na área e de outras instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O CGEE tem como uma das suas linhas de ação justamente a realização de estudos, análises e avaliações sobre as políticas públicas ligadas à área de C,T&I e tem produzido vários estudos nesse tema. Lima (2004) analisa os processos de avaliação em C,T&I e ressalta que os processos de avaliação de projetos, especialmente os ex ante, são relativamente consolidados junto à comunidade científica. CGEE (2005) faz uma análise de aderência dos Fundos Setoriais aos objetivos previamente definidos enquanto em CGEE (2006), apresenta-se uma proposta de metodologia para avaliação dos Fundos Setoriais.

Recentemente, a Secretaria de Política de Informática (SEPIN), conduziu uma detalhada avaliação da Lei de Informática². O estudo foi coordenado pelo CGEE e executado pela equipe do Instituto de Geociências da UNICAMP (Salles Filho *et al.*, 2012). O estudo concluiu que a lei de informática teve impactos, embora limitados, na ampliação dos investimentos em P&D no país, mas que tem estimulado a produção de bens finais cujos impactos na agregação de valor na cadeia produtiva é relativamente limitado.

Outro projeto recente de avaliação foi realizado pelo IPEA por solicitação do MCTI. Nesse projeto foi realizado um amplo processo de avaliação dos Fundos Setoriais, no âmbito do qual foram produzidos relatórios sobre diversos aspectos e sobre vários dos Fundos Setoriais³(Lemos et al. 2010; De Negri et al. 2009; Moraes 2010; Araújo et al. 2012; Lemos et al. 2009; J. A. De Negri et al. 2010). Entre as principais conclusões obtidas por esses estudos, podemos citar:

2 Estudo disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336495.html>

3 Também disponíveis em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html>

1. Os Fundos Setoriais se constituíram, ao longo dos anos, no principal instrumento de apoio à inovação no setor produtivo. De fato, entre 2000 e 2008, o número de empresas apoiadas (direta ou indiretamente) por recursos dos Fundos Setoriais foi maior do que por qualquer outro instrumento de apoio à inovação, tais como os incentivos fiscais da lei do bem; lei de informática; programas de crédito operados pela FINEP etc.
2. Apesar disso, a participação das empresas nos projetos apoiados pelos Fundos Setoriais ainda é minoritária: cerca de 30% do total de recursos investidos pelos Fundos no período 2000-08 foram em projetos com a participação do setor empresarial. Uma explicação para esse fato é que, até a lei de inovação de 2004, não era permitido ao setor público subvencionar projetos de inovação nas empresas. Antes da criação do mecanismo de subvenção, os projetos nos quais havia a participação de empresas eram realizados por meio dos projetos cooperativos, nos quais o projeto era executado por uma instituição de pesquisa (que recebia os recursos públicos) em parceria com empresas.
3. De modo geral, as empresas apoiadas nesses projetos são mais inovadoras do que a média do seu setor de atuação. Entretanto, constatou-se que os Fundos Setoriais não chegam a uma parcela importante da indústria brasileira. As empresas líderes de mercado ou tecnológicas em seus setores de atuação, que são responsáveis pela quase totalidade dos investimentos em P&D no país, são pouco apoiadas pelos Fundos Setoriais. De fato, esse instrumento alcança pouco justamente as empresas que constituem o núcleo tecnológico da indústria brasileira.
4. Apesar disso, assim como alguns outros estudos similares, o estudo constatou efeitos positivos dos Fundos Setoriais na ampliação dos investimentos privados em P&D por parte das empresas apoiadas. Isso corrobora a hipótese de que políticas públicas de apoio à inovação, nesse caso os Fundos Setoriais, contribuiriam para ampliar o investimento privado em P&D no país.

Esta avaliação foi realizada no período 2009/2010 e sistematizou um amplo conjunto de informações inéditas sobre os Fundos Setoriais entre 2000 e 2008. A avaliação e o acompanhamento efetivo dos Fundos Setoriais requer, entretanto, um processo continuado de avaliação, que permita replicar essas análises em períodos posteriores, até mesmo para acompanhar mudanças de orientação realizadas na gestão dos Fundos no longo prazo.

Em síntese, apesar da crescente produção de estudos sobre as políticas de C&T no Brasil, é fundamental que o MCTI estabeleça rotinas e procedimentos para o acompanhamento e avaliação dessas políticas para que seus resultados possam ser acompanhados ao longo do tempo. Também é necessária maior participação do corpo técnico do MCTI nos processos de avaliação, a fim de que se possa internalizar no Ministério os resultados dessas avaliações. Esses são alguns dos desafios para o estabelecimento de uma política de monitoramento e avaliação no MCTI.

3. Desafios da avaliação de políticas de C,T&I

3.1. Desafios metodológicos

Esta seção procura levantar os principais problemas metodológicos encontrados na avaliação de políticas públicas voltadas à C,T&I. O primeiro e mais relevante é, sem dúvida alguma, o fato de que o resultado esperado dessas políticas é o aumento do estoque de conhecimento o que é, por definição, um resultado intangível.

Os resultados esperados de uma política de infraestrutura, por exemplo, podem ser quantificados: número de estradas, aeroportos e portos construídos; qualidade das estradas; fluxo de aeronaves em um determinado aeroporto etc. Políticas de saúde, por sua vez, podem ser avaliadas por meio da redução dos índices de mortalidade em determinada região e/ou por determinada causa, todas essas variáveis conhecidas e mensuráveis. Políticas de educação também podem ser avaliadas, por exemplo, por meio do desempenho dos estudantes em provas específicas, muito embora nesse caso, o grau de subjetividade da avaliação seja maior do que em outros tipos de políticas públicas.

Dessa forma, a primeira questão a ser formulada em uma avaliação de políticas de C,T&I diz respeito a que indicadores deveríamos utilizar como *outcomes* ou resultados dessas políticas. A literatura na área costuma utilizar indicadores mensuráveis que, em alguma medida, refletem o conhecimento produzido em determinada área como, por exemplo, número de patentes ou número de publicações científicas. É claro que esses indicadores não são perfeitos, afinal, muito do conhecimento produzido não gera uma patente ou uma publicação; quando, por exemplo, o inventor prefere manter esse conhecimento como segredo ao invés de patentear-lo ou publicá-lo. Outro indicador comumente utilizado, no caso de políticas voltadas para empresas, são os investimentos em P&D realizados por elas. Esse é um indicador de esforço, e não de resultado, entretanto, pode contribuir para avaliar os efeitos das políticas públicas na indução de maiores investimentos privados em pesquisa, muito embora nada se diga sobre a eficiência desses investimentos. Recentemente, com o surgimento das pesquisas de inovação baseadas no Manual de Oslo, pode-se também utilizar indicadores como taxa de inovação no país, ou em determinado setor de atividade, como um indicador de resultado das políticas de C,T&I. Entretanto, essa também é uma variável em alguma medida subjetiva e que incorpora quantidades variáveis de conhecimento: tanto uma mudança marginal no modelo de um veículo quanto a invenção do telefone celular podem ser consideradas inovações de produto, a despeito da enorme diferença entre ambas.

Outro ponto relevante diz respeito ao nível de agregação utilizado para a mensuração/avaliação desses indicadores. Se tomarmos o número de patentes, publicações ou outro indicador para o país como um todo, não é difícil perceber que existirão vários outros fatores, além das políticas públicas, contribuindo para a ampliação ou redução desses indicadores. Dessa forma, a avaliação das políticas de C,T&I deve, sempre que possível, observar os resultados obtidos pelos indivíduos que se bene-

ficiaram das políticas. Ainda assim, é preciso esforços metodológicos no sentido de isolar os efeitos das políticas públicas sobre os indicadores de resultados dos efeitos de outras variáveis que afetam a produção científica e tecnológica do pesquisador e/ou da empresa.

Nesse sentido, existem várias abordagens possíveis para avaliar o impacto de programas públicos de incentivo à Pesquisa e Desenvolvimento. A primeira delas seria uma avaliação qualitativa do desenho das políticas, de sua implementação e do perfil dos beneficiários, o que pode fornecer uma série de informações úteis a respeito dos seus possíveis efeitos sociais e econômicos.

Entretanto, para avaliar com maior grau de precisão e de profundidade os efeitos de programas tecnológicos sobre a estrutura produtiva de um país e, especialmente, sobre o desempenho econômico e tecnológico dos beneficiários, necessita-se uma abordagem quantitativa que permita mensurar esse desempenho na presença e na ausência do programa. Mais do que substituta, uma avaliação quantitativa seria complementar à abordagem qualitativa, fornecendo respostas que não seriam possíveis a partir de uma análise descritiva (Arvanitis, 2002). Mais especificamente, os métodos quantitativos procuram avaliar se o desempenho dos beneficiários ou participantes da política é melhor do que seria na ausência de incentivos públicos.

Essa questão aponta o que constitui um dos principais problemas metodológicos para a avaliação de políticas públicas, das quais fazem parte os programas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico. A fim de medir o impacto desses programas, o avaliador deveria saber o que teria acontecido com os beneficiários, caso não tivessem tido acesso ao programa. A questão é que o avaliador pode observar apenas o desempenho dos não beneficiários *vis à vis* o desempenho dos beneficiários. Entretanto, o desempenho dos beneficiários caso não tivessem tido acesso ao programa é uma variável não observada pelo avaliador, assim como não é observado o desempenho dos não beneficiários caso tivessem tido acesso ao programa.

O tratamento a que uma parcela das firmas ou pesquisadores estão submetidas é, portanto, a participação no programa científico ou tecnológico. Assim, a principal questão metodológica consiste em construir um contrafactual de política adequado para se avaliar o impacto do programa (Kletteet al., 2000; Arvanitis, 2002). Arvanitis (2002) aponta uma série de problemas que podem dificultar a construção desse contrafactual.

Em primeiro lugar, dados os objetivos explícitos da política, o avaliador necessita saber se a política vai influenciar o resultado dos indivíduos beneficiados diretamente ou indiretamente, por meio de outra variável. Além disso, o avaliador deve ser capaz de identificar os outros fatores, além da política pública, determinantes da variável de desempenho que está sendo avaliada. Ou seja, é preciso construir um vetor de variáveis explicativas teoricamente relevantes para explicar o desempenho da firma, além de uma variável de política (Pi) que diferenciaria os beneficiários dos não beneficiários.

Em segundo lugar, Arvanitis (2002) cita a existência de externalidades positivas, eventualmente não consideradas pelo avaliador. Esse problema diz respeito ao fato de que é possível que as firmas ou pesquisadores não-participantes do programa sejam beneficiadas por efeitos de transbordamento advindos dos participantes, o que poderia subestimar os efeitos estimados do programa.

Por fim, o terceiro e mais grave problema está relacionado com o viés de seleção (selection bias): “since neither the firms receiving support, nor those not applying for government-sponsored projects can be considered random draws, the construction of a valid control group is a challenging task to be performed by the evaluator”. A questão relevante é que, para analisar o impacto do programa por meio da comparação simples entre beneficiários e não beneficiários, é preciso que ambos os grupos sejam extraídos aleatoriamente do universo das empresas. Na ausência de aleatoriedade, torna-se mais difícil construir um grupo de controle válido.

Essa aleatoriedade do acesso aos programas tecnológicos não é plausível nem do ponto de vista dos indivíduos (empresas, pesquisadores ou ICTs) que requerem o suporte público nem das agências responsáveis por conceder o financiamento⁴. Da parte dos indivíduos, é possível que apenas os mais aptos científica e tecnologicamente busquem o suporte governamental para realizar projetos de pesquisa. Da parte das agências financiadoras, é possível que existam uma série de requisitos prévios para que as empresas ou os pesquisadores façam parte do programa.

Busom (2000) acrescenta mais um problema que, de certa forma, está bastante correlacionado com o viés de seleção: o problema da endogeneidade do financiamento público. Esse problema decorre do fato de que a decisão de conceder o financiamento por parte das agências responsáveis pode estar baseada em indicadores de desempenho das firmas que, possivelmente, sejam os próprios indicadores de desempenho a serem, posteriormente, avaliados para estimar a eficácia dos programas. Assim o financiamento seria concedido prioritariamente, por exemplo, para firmas ou pesquisadores mais produtivos, o que dificultaria a avaliação posterior do impacto do financiamento sobre a produtividade desses indivíduos.

3.2. Desafios de implementação de uma política de avaliação

Além dos desafios metodológicos inerentes à avaliação de políticas de C,T&I existem importantes desafios institucionais na implantação de uma política de avaliação continuada.

No caso do MCTI, as atividades de monitoramento e avaliação costumavam ficar dispersas entre as várias agências, secretarias e instituições vinculadas ao Ministério. Ao mesmo tempo em que não se formava um corpo técnico capaz de acompanhar e elaborar essas atividades, os processos avaliativos

4 Busom (2000) faz uma discussão sobre os fatores determinantes da decisão das empresas em buscar suporte público, bem como da decisão das agências financiadoras em conceder o financiamento.

acabavam sendo feitos de modo pontual e sem uma visão sistêmica e integrada das políticas públicas para C,T&I.

Sendo assim, um dos principais desafios para a implementação de uma política de acompanhamento e avaliação no Ministério passa por integrar essas atividades dentro de um planejamento sistemático e rotineiro que possibilite dar continuidade ao processo de avaliação das políticas de C,T&I, bem como a troca de experiências entre as diferentes avaliações realizadas. Essa integração possibilitaria ganhos de escopo e de eficiência no processo de avaliação, já que todas as atividades de monitoramento e avaliação poderiam ser debatidas e analisadas conjuntamente pelo Ministério à luz dos estudos já realizados. Integrar todas essas atividades também contribuiria para o estabelecimento de séries históricas e de um efetivo processo de avaliação continuada dentro do Ministério.

Em segundo lugar, para que a avaliação tenha consequências práticas no aprimoramento das políticas existentes, é necessário que os resultados desse processo sejam internalizados e assimilados pelos gestores públicos. Para isso é fundamental a institucionalização de uma política de avaliação continuada com a participação desses gestores. A importância da institucionalização dessas atividades é recorrente na literatura sobre avaliação de políticas públicas, como por exemplo em Bach (2012).

Em terceiro lugar, é importante aprimorar a geração e o tratamento das informações sobre as políticas de C,T&I implementadas pelo Ministério. Não é possível avaliar uma política sem informações completas sobre público alvo, recursos aplicados, público beneficiado, resultados obtidos etc. A integração de sistemas de informação, bem como o tratamento e consolidação dessas informações são cruciais tanto para o processo interno de avaliação das políticas quanto para dar transparência à execução das políticas de C,T&I. Nesse sentido, o sucesso de uma política de avaliação depende em grande medida do comprometimento de todas as áreas e gestores do Ministério com a geração e disponibilização das informações necessárias ao processo de avaliação. Também depende da construção de capacitações internas na sistematização e análise dos dados e informações sobre as políticas implementadas, dado que essas informações nem sempre estão disponíveis ou são sistematizadas pelo órgão, o que é uma das grandes barreiras a um efetivo e transparente processo de avaliação.

Outro desafio importante diz respeito à capacitação interna e à efetiva participação dos gestores no debate sobre metodologias e resultados do processo de avaliação. Os gestores das políticas implementadas pelo Ministério precisam ter clareza de quais questões pretendem responder em relação às políticas que serão avaliadas, quais os melhores indicadores e metodologias para responder a essas questões e quais informações precisam ser geradas para tanto.

O MCTI e suas agências desenvolvem, rotineiramente, atividades de avaliação de projetos e propostas de pesquisa específicas. Essa é uma atividade intrínseca a agências como FINEP e CNPq e que procura observar o mérito dos projetos e sua adequação às linhas de apoio existentes nas agências. A despeito de ser uma atividade muito rica em informação, é crucial distinguir esse tipo de atividades das atividades de avaliação de políticas e programas. A avaliação de políticas públicas não se confun-

de com a avaliação *ex ante* de projetos e propostas de pesquisa assim como não se confunde com a análise de relatórios de pesquisas individuais. Apesar de não ser este o foco da avaliação continuada de políticas de C,T&I, por vezes, essas atividades são vistas pelos gestores como atividades de avaliação de políticas públicas, o que dificulta a implementação de um processo global de avaliação dos resultados das políticas de C,T&I.

Por fim, e não menos relevante, outro desafio importante é a disponibilização para a sociedade tanto das informações e indicadores que embasam o processo de avaliação quanto dos resultados da mesma. O livre acesso às informações é fundamental para que a avaliação não seja feita apenas pelo Ministério ou por sua iniciativa, mas que também possa ser realizada por estudantes e pesquisadores ou qualquer pessoa interessada nas políticas públicas de C,T&I.

4. A política de monitoramento e avaliação do MCTI

A Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI, implementada pela portaria MCTI n. 397/2012, tem o objetivo de analisar, monitorar e avaliar as políticas, programas e ações executadas ou financiadas pelo Ministério buscando o seu constante aperfeiçoamento e o alcance de seus objetivos com o menor custo possível.

Para isso, é necessário:

1. Produzir novas estatísticas e indicadores sobre as políticas de C,T&I que expressem, além dos recursos investidos, o perfil do público beneficiado e os resultados obtidos;
2. Elaborar, tanto internamente quanto por meio de pesquisadores e instituições independentes, estudos, análises e relatórios sobre as políticas implementadas pelo Ministério;
3. Elaborar estudos de linha de base, que são diagnósticos que possibilitem as atividades posteriores de avaliação de uma determinada política.

Atingir esses objetivos é uma tarefa complexa, especialmente na avaliação de políticas científicas e tecnológicas, dada a enorme complexidade dos temas relacionados à C,T&I e ao fato de que seus resultados são, em grande medida intangíveis, pois estão relacionados com a produção de conhecimento. Nesse sentido, Bach (2012), ao discutir as fronteiras da avaliação de políticas públicas da Comissão Europeia nessa área, ressalta a necessidade de usar diferentes abordagens, metodologias e perspectivas, e, conseqüentemente, de implantar qualitativa e quantitativamente formas de avaliação com diferentes métricas.

Dessa maneira, a política de monitoramento e avaliação deve conter um balanço entre abordagens de avaliação sistemáticas aliadas a avaliações exploratórias, de tal forma que os dois tipos de estudos co-existam dentro do sistema de avaliação proposto e que haja uma interação que garanta um ciclo

de realimentação entre eles, com estudos exploratórios de hoje fomentando a avaliação sistemática e mais simples de amanhã(Bach, 2012).

Para que essa política seja efetiva e se consolide como um processo institucionalizado dentro do Ministério, algumas diretrizes são fundamentais. Uma delas é que o processo de avaliação deve contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos que contribuam para o aumento da responsabilização, eficiência, eficácia e efetividade das políticas de ciência, tecnologia e inovação, e para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as atividades de monitoramento e avaliação possuem natureza e objetivos completamente distintos e, portanto, não se confundem com as atividades de fiscalização e auditoria, para as quais já existem instâncias claramente constituídas.

Outra diretriz importante, expressa na portaria que instituiu a política, é que a formulação das políticas deve contemplar a necessidade de monitoramento e avaliação e, dessa forma, viabilizar os meios necessários para a sua realização, quais sejam, informações, dados e recursos necessários para o processo de avaliação.

Do ponto de vista organizacional, a definição e execução das atividades de monitoramento e avaliação são pautadas pelos princípios de cooperação, articulação e integração entre o MCTI, suas Agências e Unidades Vinculadas. Essa articulação ensejou a criação da principal instância responsável pela condução da Política, que é a Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação, que será descrita abaixo.

4.1 Eixos de atuação da política de avaliação

Para alcançar os objetivos propostos pela Política de Monitoramento e Avaliação, ela está estruturada em três eixos principais, que refletem as principais atividades a serem desenvolvidas no âmbito desta política, quais sejam:

Indicadores Nacionais de C&T

Ninguém discorda que o objetivo último das políticas de C,T&I é melhorar o desempenho do país em termos de sua produção científica, tecnológica e de inovação e, com isso, contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, é razoável esperar que políticas científicas e tecnológicas bem sucedidas, *ceterisparibus*, contribuam para a melhoria desses indicadores. É claro que o papel das políticas de C,T&I é mediado por uma série de outros fatores, macro e microeconômicos, que afetam este desempenho.

De qualquer forma, é fundamental que o MCTI esteja constantemente produzindo, atualizando e reformulando os macro-indicadores que atualmente produz sobre o sistema nacional de C,T&I. São

esses indicadores que irão mostrar se o país está sendo bem sucedido no processo de desenvolvimento científico e tecnológico que as políticas públicas pretendem estimular.

Estatísticas e indicadores sobre as políticas de C&T

Como já foi ressaltado, um dos principais desafios para a política de monitoramento e avaliação do MCTI é a produção consistente de informações e indicadores sobre suas políticas, sobre quem está sendo beneficiado por elas e quais resultados vêm sendo obtidos.

Nesse quesito, é fundamental ressaltar o papel da Plataforma Aquarius (recentemente lançada pelo Ministério) na geração, consolidação e divulgação de informações estratégicas sobre o ambiente nacional de C,T&I.

Esse tipo de informações e indicadores são, por definição, mais próximos das políticas de C,T&I e mais adequados para mensurar seus efeitos, já que não são mediados por tantos outros fatores como os macro-indicadores de C&T. Podemos agrupar essas informações em três grupos (Quadro 1):

Quadro 1. Informações e indicadores sobre as Políticas de C,T&I

Grupos de indicadores	Tipo de informação	Principais Fontes de Informação*	Foco
Indicadores básicos de monitoramento	Execução física e financeira Restrições (obstáculos)	SigMCT ⁽¹⁾	Implementação / execução
Indicadores de recursos e público apoiado	Tipo de investimento Número e perfil dos beneficiários (setor, tamanho etc..)	SIAFI ⁽²⁾ RAIS (MTE) ⁽³⁾ IBGE Plataforma Aquarius	Destinação dos recursos
Indicadores de resultado	Patentes Investimentos em P&D Publicações Emprego Exportações	INPI IBGE RAIS Plataforma LATTES	Resultados das políticas

*Esses são apenas alguns exemplos das fontes de informação que podem ser utilizadas. ⁽¹⁾Sistema de informações gerenciais do MCTI; ⁽²⁾ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; ⁽³⁾ Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho.

- a. **Indicadores básicos de monitoramento**, que são aqueles indicadores relacionados com a execução física e financeira das ações do Ministério e cujo foco está na implementação da política. Esses indicadores procuram responder se a política está efetivamente sendo executada a contento e não se ela está tendo os efeitos pretendidos.
- b. **Indicadores sobre recursos investidos e público apoiado**, que são indicadores mais abrangentes sobre o tipo de investimento realizado e sobre o perfil do público atingido pelas políticas. O foco desse tipo de informação é a destinação dos recursos públicos. Em outras palavras, essas informações não se prestam a analisar a execução da política em tempo real nem tampouco os resultados obtidos. Entretanto, são elemento essencial para a análise de resultados e, espe-

cialmente, são essas informações que dirão se a política está alcançando o público-alvo que efetivamente deveria alcançar.

- c. **Indicadores de resultado**, que são aqueles relativos aos resultados efetivamente obtidos pelos beneficiários das políticas públicas de C,T&I, tais como: patentes, publicações ou inovações produzidas, investimentos em P&D realizados pelas empresas apoiadas entre outros indicadores de desempenho que podem contribuir para aferir os impactos da política de C,T&I.

Acompanhamento e Avaliação

Por fim, o terceiro eixo no qual está estruturada a Política de Monitoramento e Avaliação trata da elaboração de relatórios, análises e estudos para avaliação de resultado ou impactos das políticas públicas de C,T&I. Este eixo contempla, portanto, uma série de atividades, entre as quais:

- a. **Monitoramento gerencial**, que são atividades fortemente baseadas na análise da execução física/financeira das políticas e cujo objetivo é monitorar o processo de execução e implementação das mesmas. Esse tipo de análise está fortemente baseado nos indicadores básicos de monitoramento.
- b. **Monitoramento analítico**, que consiste no “exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo” (Jannuzzi, 2011). O principal insumo para a realização dessas análises serão os indicadores sobre recursos investidos e público apoiado.
- c. **Avaliações de resultado/impactos** das políticas, que são análises aprofundadas sobre a efetividade das políticas públicas de C,T&I e que visam avaliar até que ponto essas políticas estão obtendo os resultados esperados.
- d. **Estudos de linha de base**. A realização de algumas avaliações carece de informações sobre o estado atual que se pretende modificar com a política a ser avaliada. Ou seja, é preciso realizar um estudo exploratório inicial que garanta a produção de informações necessárias para a posterior avaliação dos resultados das políticas, esses são os estudos de linha de base que, basicamente, pretendem constituir bases de informações sobre temas de interesse das políticas de C,T&I.

Importante ressaltar que boa parte das atividades descritas até agora, como a consolidação de informações e elaboração de indicadores são tarefas inerentes ao próprio Ministério. Da mesma forma, a elaboração de relatórios de monitoramento gerenciais e analíticos pode ser, em grande medida, realizada internamente ao MCTI. A mesma lógica não se aplica, entretanto, a todos os estudos voltados à avaliação de resultados e impactos. Nesse tipo de atividade, é fundamental um olhar externo

sobre a política, não comprometido com aquela política que está sendo avaliada. Nesse sentido, é fundamental a parceria com pesquisadores e instituições de pesquisa externos ao MCTI para que o processo de avaliação seja o mais imparcial possível. A articulação com uma rede de pesquisadores e instituições voltadas ao tema da avaliação das políticas de C,T&I é, portanto, orientação fundamental da Política de Monitoramento e Avaliação.

4.2. Organização institucional

A Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação é o órgão colegiado responsável pela execução da Política de Monitoramento e Avaliação. Essa Comissão é integrada por representantes das várias Secretarias e Agências vinculadas ao Ministério e coordenada pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação, unidade subordinada à Secretaria Executiva do Ministério.

A Comissão será responsável por uma série de atividades inerentes à Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI, expressas na portaria n. 397 do MCTI, entre as quais vale citar:

- I. Levantar as demandas de avaliação por parte do MCTI, seus Órgãos e Entidades Vinculadas e, a partir delas, elaborar e garantir a execução do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, juntamente com a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação;
- II. Identificar parceiros que possam colaborar com os processos de avaliação bem como levantar as informações necessárias para a execução das atividades previstas no Plano.
- III. Propor diretrizes de disseminação e divulgação dos resultados da Política de Monitoramento e Avaliação;
- IV. Propor ações, medidas e recomendações que possam sanar os eventuais gargalos identificados no processo de monitoramento e avaliação e propor ações de capacitação em Monitoramento e Avaliação.

Além disso, os representantes das Secretarias e Agências do MCTI que compõem a Comissão serão os interlocutores entre as atividades de monitoramento e avaliação e os gestores das políticas do Ministério nas suas respectivas áreas. Nesse sentido, eles serão facilitadores tanto para o levantamento das informações necessárias ao processo de avaliação quanto na realimentação dos gestores com o resultado deste processo. Também serão eles responsáveis, como parte da Comissão permanente, em identificar as fontes de recursos – financeiros, humanos e informacionais – necessários à execução do Plano Anual.

5. Considerações Finais

A política de monitoramento e avaliação do MCTI está no seu processo inicial de implementação. Avanços importantes foram realizados pelo órgão no período recente, por meio da institucionalização da política assim como por iniciativas similares que visam dar mais transparência às políticas de C,T&I (caso da Plataforma Aquarius).

A continuidade desse processo requer um comprometimento cada vez maior da instituição com o monitoramento e a avaliação de suas políticas, bem como com o fornecimento e sistematização de informações detalhadas sobre suas políticas. Também é fundamental a capacitação dos servidores do órgão que, de modo geral, possuem pouca experiência em avaliação de políticas públicas.

Assim, ainda há um longo caminho a percorrer para que o Monitor de Políticas de C,T&I se consolide como um espaço público e transparente de debates sobre a relevância e sobre a efetividade das políticas públicas voltadas para Ciência, Tecnologia e Inovação no país.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, B. C. *et al.* Impactos dos fundos setoriais nas empresas. **RBI-Revista Brasileira de Inovação**, v. 11, p. 85–112, 2012.

BACH, L. The frontiers of evaluation: some considerations on the European case As fronteiras da avaliação: algumas considerações sobre o caso europeu. **RBI-Revista Brasileira de Inovação**, v. 11, p. 67–84, 2012.

BUSOM, I. An empirical evaluation of the effects of R&D subsidies. **Economics of innovation and new technology**, v. 9, n. 2, p. 111–148, 2000.

CGEE. **Avaliação de Aderência de Fundos Setoriais**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2005.

CGEE. **Metodologia de Avaliação de Resultados e Impactos dos Fundos Setoriais**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006.

COZZENS, S. E. Frontiers of evaluation: United States Fronteiras da avaliação: Estados Unidos. **RBI-Revista Brasileira de Inovação**, v. 11, p. 47–66, 2012.

JANNUZZI, P. M. MONITORAMENTO ANALÍTICO COMO FERRAMENTA PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 36–65, 2011.

LEMOS, M. B. *et al.* **Fundos Setoriais e Sistema Nacional de Inovação: uma avaliação exploratória**. Brasília: IPEA e UFMG, 2009. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html#lista>>.

LEMOS, M. B. *et al.* **Contribuição dos Fundos Setoriais para a Mudança na Base Tecnológica do País.** Brasília: IPEA e UFMG, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html#lista>>.

LIMA, N. P. C. **Avaliação das Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I): Reflexões sobre métodos e práticas.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2004.

MORAIS, J. M. **Os Fundos Setoriais e as Tendências Recentes dos Programas de Subvenção Econômica às Empresas na FINEP.** Brasília: IPEA e UFMG, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html#lista>>.

NEGRI, F. DE *et al.* **Perfil das Empresas Integradas ao Sistema Federal de C,T&I no Brasil e aos Fundos Setoriais: uma análise exploratória.** Brasília: IPEA e UFMG, 2009. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html#lista>>.

NEGRI, J. A. DE *et al.* **O FNDCT e o Núcleo da Indústria Brasileira.** Brasília: IPEA e UFMG, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336545.html#lista>>.

SALLES FILHO, S. *et al.* Avaliação de impactos da Lei de Informática: uma análise da política industrial e de incentivo à inovação no setor de TICs brasileiro. **RBI-Revista Brasileira de Inovação**, v. 11, p. 191–218, 2012.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 18–35, 2011.

Artigo

Jornalismo e objetividade: a cobertura do correio brasileiro sobre a greve das carreiras de estado do poder executivo federal¹



Journalism and objectivity: coverage of correio brasileiro strike on careers of the executive branch of federal state

Camila Jungles Barbosa <camilajungles@gmail.com>

Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais no FNDE. Brasília, Brasil.

Recebido 20-mar-13 **Aceito** 16-jul-13

Resumo Este artigo analisa a cobertura realizada pelo jornal Correio Braziliense que aborda a greve das Carreiras de Estado do Executivo. A partir do paradigma da objetividade jornalística, verifica-se a construção de um discurso acerca de um determinado estrato de servidores públicos e as suas reivindicações no período de campanha salarial. Para tanto, foram estudadas oito matérias publicadas de 22 a 27 de agosto e utilizados métodos quantitativo e qualitativo que possibilitaram observar o relacionamento desses servidores ao conceito medieval de “sangue-azul”.

Palavras-chave jornalismo; objetividade; esfera pública; serviço público.

Abstract *This article analyzes the coverage carried by the newspaper Correio Braziliense that addresses the strike of the State Executive Careers. From the paradigm of journalistic objectivity, there is the construction of a discourse about a particular stratum of civil servants and their claims*

¹ Trabalho de Conclusão apresentado ao curso de Assessoria em Comunicação Pública do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), sob orientação do professor Rodrigo Garcia Braz.

during the period of wage campaign. Therefore, we studied eight stories published 22-27 August. We used quantitative and qualitative methods that made it possible to observe the relationship of these servers to the medieval concept of “blue-blood”.

Keywords *journalism; objectivity; public sphere; public service.*

1. Introdução

Em 2012 a presidenta Dilma Rousseff enfrentou a maior onda de greves no serviço público federal desde que assumiu o governo, em janeiro de 2011. As paralisações interferiram na prestação de diversos serviços e o tema foi foco de toda a imprensa.

Entre as categorias que se manifestaram por reajuste salarial estavam as Carreiras de Estado do Poder Executivo, que são as que exercem atribuições no âmbito do Estado e fazem parte do seu núcleo estratégico. As atribuições desses servidores estão relacionadas com as atividades de fiscalização agropecuária, tributária e de relação de trabalho, arrecadação, finanças e controle, gestão pública, segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria pública, regulação, política monetária, planejamento e orçamento. Apesar de terem os maiores subsídios do Poder, recebem, inicialmente, R\$ 13.000,00 em média, reivindicavam as perdas salariais desde o último aumento, em 2008, e a continuidade da política salarial desenvolvida pelo Governo Lula.

Na semana do dia 18 de agosto os protestos foram intensificados, pois se aproximava a data limite para a inclusão do aumento para servidores no Projeto de Lei Orçamentária: 31 de agosto. O jornal Correio Braziliense acompanhava o desfecho das negociações na capital federal e divulgava em suas edições o andamento do processo.

O governo ofereceu reajuste linear de 15,8%, parcelado em três anos, para todo o serviço público federal. As entidades representativas reagiram negativamente ao percentual oferecido e insistiam em rejeitar a proposta. No dia 22 de agosto, a capa do periódico foi “Dilma culpa ‘grevistas de sangue azul’ pelo impasse”. A reportagem gerou uma reação imediata dos servidores alcunhados dessa forma. Foram publicadas notas repudiando a denominação e protestos foram realizados contra o pronunciamento considerado desrespeitoso pelos servidores.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a cobertura jornalística do movimento por reajuste das Carreiras de Estado do Poder Executivo federal. A partir de uma série de matérias publicadas pelo jornal Correio Braziliense, propõe-se observar a construção do discurso e a sua relação com o conceito de objetividade jornalística, em um contexto de negociação salarial e greve, que relaciona os servidores das Carreiras de Estado ao conceito medieval de “sangue azul”. Essa análise será realizada a partir de uma visão sistêmica em que estão inseridos os meios de comunicação.

2. A objetividade no discurso jornalístico

É com o positivismo, corrente de pensamento do século XIX, que tem como principal pensador Auguste Comte, que o conceito de objetividade começa a ser discutido de maneira mais sistemática. Propunha-se que as ciências sociais deveriam oferecer resultados incontestáveis como os das ciências exatas, retirando-se todo e qualquer traço de subjetividade e mantendo o esforço voltado para um método quantificável, capaz de distinguir a realidade do juízo de valor.

Ao analisar a história do jornalismo, inserida no contexto da Revolução Francesa, percebe-se que o conceito de objetividade e o seu desenvolvimento estão fortemente relacionados com essa atividade e colaboram para o seu reconhecimento. Mas para entender a contribuição desse conceito, é necessário observar o nascimento da imprensa e a consolidação da atividade jornalística.

Entre os anos finais do século XIV e meados do século XVI, inicia-se na Itália o período denominado Renascimento que marca, na Europa, a transição entre a Idade Média e a Idade Moderna. Nesse momento as bases para o surgimento do jornalismo começam a ser estabelecidas. É uma época em que há o florescimento cultural e social, e por meio da consolidação do comércio, a burguesia alcança seu anseio de destaque político em uma sociedade monopolizada pelo poder absolutista. O sistema feudal perde força e, em contrapartida, surgem os núcleos urbanos, a religiosidade é substituída pela razão. Além de um novo posicionamento sócio-cultural dos indivíduos, privilegiando a racionalidade e as artes, os horizontes sociais são ampliados pela economia mercantilista. As potências europeias eram sustentadas pelo colonialismo e expedições, que contribuíram ainda mais nessa expansão.

Aliada a esse cenário, a cultura escrita foi impulsionadora nessa mudança estrutural. Houve uma crescente propagação de publicações impressas apoiada em um invento que influenciou o surgimento da imprensa, o sistema tipográfico de Gutenberg. É esse contexto que permite a publicização dos ideais combativos da burguesia e que estimularam a Revolução Francesa. O espaço onde os ideais revolucionários são apresentados é a imprensa, marcadamente opinativa, um local para a crítica contra o absolutismo, e acima de tudo, uma ferramenta política.

A diferenciação entre opinião e fato foi crucial para o jornalismo e legitimou a notícia em um novo contexto, o econômico. O fazer jornalismo passou a ser negócio, e assim também passou a estar inserido na lógica de mercado, e a objetividade estava diretamente ligada aos interesses econômicos, era o que tornava o produto notícia confiável e com isso mais rentável. As agências de notícias produziam o conteúdo jornalístico, que era vendido para o governo, diplomatas e banqueiros, e posteriormente, surge um novo cliente, o jornal.

Amaral (1996) aponta quatro acontecimentos significativos para a objetividade jornalística. O primeiro é o surgimento das agências de notícias, criadas para vender o produto noticioso para governos e grandes negociantes. Mas posteriormente, houve uma ampliação desse público, as agências passaram a produzir também para os jornais. Para manter essa clientela, a objetividade foi determinante, e

passou a ser perseguida como um ideal. De acordo com o autor, o conceito de objetividade no campo jornalístico é atribuído à agência americana *Associated Press*. Nos Estados Unidos, existiam duas categorias de produto jornalístico - o sensacionalista, também chamado de “jornalismo marrom”, em que prevaleciam as histórias inusitadas -, e o informativo, modelo cunhado pela *Associated Press* e seguido pelo *The New York Times*. O segundo acontecimento é o desenvolvimento industrial da imprensa, que se voltou para o cotidiano e os consumidores passaram a exigir que essas notícias retratassem com fidelidade os acontecimentos do dia a dia. As guerras mundiais são o terceiro fator importante apontado por Amaral, pois esse cenário estimulou os estudos sobre comunicação, em especial a propaganda. Essa nova forma de mostrar os fatos despertou a desconfiança sobre a realidade apresentada por meio do produto noticioso e a possibilidade de retratá-los de diversas maneiras. Por último, o autor destaca o advento da publicidade e das relações públicas, atividades que contestavam a objetividade e recriaram o conceito de notícia, que passou de representação à narração da realidade. Admitia-se assim, certo grau de subjetividade, mas com reserva.

O jornalismo consolidou-se com a missão essencial de apresentar a realidade, e a credibilidade depende do quanto o profissional consegue ser fidedigno ao objeto descrito. Lage (1982) define que a objetividade consiste na descrição dos fatos exatamente como esses aparecem, extraindo-se qualquer traço de subjetividade e interpretações. Uma tarefa difícil, afinal, ao se analisar um fato ou objeto, diversas visões podem surgir. As técnicas jornalísticas foram criadas justamente para auxiliar nessa tarefa. Seguiam os imperativos positivistas e ao mesmo tempo rompiam com as raízes da imprensa opinativa burguesa.

As técnicas de produção, como o lide e a pirâmide invertida, contribuíam para a adequação da notícia à lógica de mercado, que exigia maior rapidez na produção. Até mesmo os repórteres eram simpáticos com o paradigma da objetividade, que os distanciava do conteúdo produzido, e assim poderiam se eximir de possíveis responsabilidades éticas e jurídicas do texto publicado.

De acordo com Barros (1995), era “um uso justificacionista da objetividade”, no texto da notícia, a hierarquização de informações e demais escolhas do profissional significavam riscos que esse jornalista não queria assumir. Os métodos e práticas criadas resguardavam o repórter e ainda contribuíam para que a notícia fosse considerada apenas um espelho da realidade, sem qualquer interpretação ou interesse daquele que a produziu.

Assim, a objetividade no jornalismo não é a negação da subjetividade, mas uma série de procedimentos que os membros da comunidade interpretativa utilizaram para assegurar uma credibilidade como parte não-interessada e se protegerem contra eventuais críticas contra o seu trabalho (TRAQUINA, p. 139).

As notícias refletem a realidade e, por isso, são determinadas por ela, e opinião e fato não se confundem, é o que defende uma das teorias mais antigas sobre a notícia, a Teoria do Espelho. De acordo com Traquina (2005), o repórter seria um comunicador desinteressado, “um agente que não tem

interesses específicos a defender e que o desviam de sua missão de informar, procurar a verdade, contar o que aconteceu, do a quem doer”.

A objetividade também é debatida nas teorias de Ação Política, com forte influência marxista, o estudo é focado nas implicações políticas e sociais do trabalho jornalístico, visto como instrumento para a propagação de ideologias. É nesse cenário que surge um novo filão de investigação que trata da parcialidade, vista como oposto da objetividade.

Herman e Chomsky (1989) entendem a relevância do aspecto macroeconômico no processo de construção das notícias, que reforçam as ideologias do que chamaram do *establishment* (poder instituído). Entre os cinco fatores que explicam a submissão do jornalismo aos interesses capitalistas está a dependência dos jornalistas das fontes governamentais e empresariais. Traquina (2005, p. 166) destaca que, segundo Herman e Chomsky, “as ligações entre os media e o mundo dos negócios e o governo têm influencias sutis”, e concluem que “o campo jornalístico é uma arena fechada”.

Um paradigma relevante no debate sobre a objetividade é o proposto pelas teorias construcionistas, contrárias à proposição de notícia como distorção e que ainda questionam a ideologia jornalística de espelho da realidade. As notícias não são ficção, mas convencionais, atuam na construção da realidade. Nessa perspectiva há uma forte dimensão cultural em que a produção da notícia significa contar estórias. Essa visão interfere em pontos cruciais do fazer jornalismo, e em especial na objetividade, por negar diversos preceitos da teoria do espelho.

Primeiro, há diferenças entre a realidade e o que os meios de comunicação pretendem refletir como sendo essa, pois as próprias notícias influenciam e constroem essa realidade. Ainda existem as limitações da linguagem, incapaz de descrever de forma exata e fidedigna. E por fim, a estruturação dos acontecimentos é feita a partir do que convém aos media, em função da organização do trabalho jornalístico e também imperativos mercadológicos. Essa negação da objetividade traz consequências que são apresentadas por Guerra (2000):

A crítica à objetividade - cujo debate, como tem se tentado mostrar, situa-se no âmbito da teoria do conhecimento - desencadeia todo um processo de desconstrução da atividade jornalística. Ora, a objetividade é fundamental para sustentar o imperativo ético, que por sua vez é a pedra angular do jornalismo como prática de mediação. Ao se colocar a objetividade em xeque, coloca-se também em dúvida a plausibilidade do imperativo ético e consequentemente toda a lógica da mediação jornalística cai por terra (GUERRA, 2000, p. 9).

Considerar o jornalista como mediador dessa realidade, aquele que leva o fato ao público por esse nem sempre estar presente quando acontece, é uma proposta que resguarda a objetividade e mostra-se como uma solução viável para a razão de existir do jornalismo. As teorias construcionistas destacam a impossibilidade de o jornalismo captar toda a realidade e transfigurá-la para a notícia. Contudo, segundo Guerra (2000), isso não exclui a possibilidade de ter informações verdadeiras

sobre o fato na notícia. E dois aspectos técnico-metodológicos são relevantes, o enquadramento e os valores notícia.

O enquadramento e os valores/notícia são dois fatores muito importantes no direcionamento das coberturas jornalísticas. Levam a produção jornalística a direcionar seus esforços para aqueles fatos demandados pelo público. A crítica à objetividade, por exemplo, não dá conta desses aspectos, satisfatoriamente, pois atribui a diversidade de abordagens e relatos noticiosos simplesmente à arbitrariedade das escolhas feita pelos jornalistas. Tanto os valores/notícia como o enquadramento não são conceitos que invalidam teoricamente a objetividade, pois estão em campos diferentes do saber. Eles conjuntamente caracterizam a forma peculiar de como o jornalismo conhece os fatos (GUERRA, 2000, p. 14).

Assim, ao se considerar o trabalho jornalístico essencialmente de mediação, com artifícios técnicos e operacionais definidos, e metodologia que garante a produção das notícias, é possível resguardar a objetividade. Com isso, há a possibilidade de conhecer como o campo jornalístico apreende e apresenta um fato. Em um acontecimento há grande diversidade de contextos, formas de apresentação e interferências sociais, políticas, mercadológicas. Contudo, nada disso pode eximir o trabalho jornalístico da busca pela apresentação de informações verídicas sobre determinado fato, mesmo que não se esgotem as visões sobre esse.

Apesar das considerações que defendem o ideal da objetividade jornalística, é a partir da teoria do conhecimento que estão cunhadas as bases para a aceitação da subjetividade na construção das notícias. A polêmica está justamente em uma questão central e já citada, a efetiva possibilidade de o jornalista captar a realidade dos fatos sem deixar suas interpretações, subjetivas, interferirem nesse relato. Sylvia Moretzsohn (2007) aponta que a rejeição à concepção positivista não significaria negar a razão, mas aceitar que o processo de conhecimento é permeado pela subjetividade.

Pois hoje é banal dizer que cada relato depende da posição (ou do “lugar”) do sujeito; além do mais, a rigor, não existe objetividade nem no jornalismo nem em qualquer atividade humana, se pretendermos tomar a objetividade de maneira absoluta, ou seja, como algo que exija a exclusão do sujeito (MORETZSOHN, 2007, p. 184).

Essa acepção de objetividade relativizada, que permite manter a racionalidade na apreensão do objeto pelo sujeito mesmo diante da subjetividade dessa ação, é compartilhada por Perseu Abramo. O autor apresenta a objetividade no campo do conhecimento, e não no da ação.

A objetividade gnosiológica, epistemológica, mais que deontológica ou ontológica. A objetividade tem a ver com a relação que se estabelece entre o sujeito observador e o objeto observável (a realidade externa ao sujeito ou externalizada por ele), no momento do conhecimento. A objetividade não é um apanágio nem do sujeito nem do objeto, mas a relação entre um e outro, do diálogo entre sujeito e objeto; é uma característica, portanto, da observação, do conhecimento, do pensamento (ABRAMO, 2003, p. 39).

Há uma gradação entre a objetividade e subjetividade, e uma das formas de se aproximar do primeiro polo envolve o conhecimento da realidade, nesse caso concebida pelo lócus onde está inserido o objeto, abarcando a multiplicidade de fatores e elementos envolvidos. Assim, segundo Abramo, o observador não pode se deixar prender somente pelas aparências, mas buscar envolver totalmente o objeto em sua observação. A negação da objetividade seria pelo que o autor chama de “falsa objetividade”, que nada tem a ver com a relativização do conceito, mas pelo fato de ser aparente e subjetiva.

Esse método de objetividade restringe-se aos aspectos meramente aparentes e quantificáveis da realidade, aos dados mais flagrantes e numéricos, supondo, com isso, que assim vê objetivamente a realidade. Ora, nem toda a realidade é dimensionável, redutível a número, cifras, pesos, metros, quantias e quantidades, anos de idade e datas etc. E frequentemente os dados mais aparentes e espetaculares de uma realidade são também os mais irrelevantes e secundários (ABRAMO, 2003, p. 41).

Voltando às raízes da consolidação da atividade jornalística, a objetividade seria a forma de defender o profissionalismo de repórteres e empresários da mídia. De acordo com Moretzsohn (1997), essa seria uma forma de demarcar e afirmar espaço profissional. Essa visão vai além, e remeteria ainda ao sentido de responsabilidade social do jornalismo e o estabelecimento dessa atividade na sociedade, a partir do conceito de “quarto poder”, imune diante das pressões políticas e econômicas que permeiam o ambiente social.

Nesse embate, é preciso considerar que os meios de comunicação estão inseridos numa complexa teia social, em que sofrem pressões e interferências de diversas instituições. A construção dessa realidade não é restrita aos meios de comunicação, e a tarefa desses também não está imune às interferências, especialmente as econômicas, políticas e sociais. Maia (2006) assevera que a visão da mídia a partir de uma perspectiva sistêmica permite análises multidimensionais e a flexibilização de noções ortodoxas, como o conceito de objetividade.

Nesse sentido, interessa ressaltar que o campo da mídia detém os instrumentos para a produção da visibilidade, através de rotinas e de modos operatórios próprios, dos quais atores de outros sistemas dependem. Os profissionais da mídia manejam tais regras de apresentação – desde gêneros narrativos diversos, mecanismos para dramatização, personificação, e construção de figuras heróicas ou arquetípicas até duelos verbais –, que podem ser empregadas tanto em matérias jornalísticas quanto em show de TV (MAIA, 2006, p. 25).

A atividade jornalística dispõe do poder de dar visibilidade, mas os critérios adotados para selecionar e mostrar o material público resultam de intensos conflitos nessa rede social. Ao mesmo tempo em que pode proporcionar possibilidades também é responsável por entraves. Segundo Maia (2006, p. 26), “esse espaço de visibilidade pode ser visto como ‘palco’, ‘arena’, ‘fórum’, de disputas políticas e negociação de sentidos”.

3. A esfera pública e a disseminação de discursos

Nessa perspectiva de disputa, destaca-se o conceito de esfera pública, que é um espaço de compartilhamento e valorização das opiniões. Como pressuposto básico, estava a liberdade dos participantes nesse espaço, que permitia a realização política por meio da discussão e disputa de pensamentos.

A mais primitiva publicidade política burguesa se realiza, portanto, através do comentário público, da conversa nos espaços de sociabilidade, da fala coletiva sobre as decisões da esfera reservada da política e sobre o funcionamento do Estado. Pelo discurso dos Iluministas esse “meter-se” nos negócios políticos ganha fumos de nobre função política (GOMES, 2006, p. 53).

De acordo com Gomes (2006), esse conceito não foi proposto inicialmente por Jürgen Habermas, como afirmam alguns estudiosos, esse autor trouxe em sua obra as mudanças estruturais na esfera pública e a perda de sua autenticidade em função da comunicação e da cultura de massa. Apesar dessa crítica, esse novo formato, que deixou o debate pessoal e passou para a necessidade de intermediação dos media, foi uma exigência da própria sociedade. A esfera pública possibilitou a participação dos indivíduos na vida política, e o desenvolvimento do próprio Estado exigiu a ampliação desse espaço.

A publicação das coisas do governo e da política na praça e no terreiro, nos cafés e salões da sociedade, mas também nos bordéis das zonas do Porto, nas fontes e chafarizes, nos clubes e nos saraus, eis o que constitui aquilo que hoje se diz através da expressão, de boa cepa, “esfera pública política” (GOMES, 2006, p. 51).

Apesar de as discussões da esfera pública não serem a própria decisão política, é nesse local que os discursos e opiniões sobre a agenda política são formados, é o que o autor chamou de “conversação civil”. Mas a sociedade burguesa passou a ser de massa e a cidadania foi estendida a todos, não há como garantir a unidade e nem o debate presencial. Os meios de comunicação resolvem o problema, mas com esses surge uma nova questão, a perda da autenticidade, e ainda retoma-se a polêmica da possibilidade de mediação objetiva.

O debate civil depende crescentemente de meios de comunicação de largo alcance, que, por sua vez, dificilmente se dispõem apenas a mediar, por amor cívico, a grande discussão da comunidade política nacional (GOMES, 2006, p. 58).

A visibilidade nesse cenário contrasta com a mera exposição de ideias, predominante na essência da esfera pública. O que é divulgado não é necessariamente aquilo que tem relevância política e está no centro das discussões, afinal, na produção de massa dos bens culturais a lógica é a de mercado. Segundo Gomes essa publicização não é guiada pelo debate político democrático e nem pelo interesse público, e “a forma predominante é controlada pela indústria da informação”.

Mas no contexto atual, a possibilidade de tornar algo visível e ainda assim seguir os preceitos da objetividade pode sofrer intenções deliberadas de manipular a realidade apresentada pelos fatos?

Responder positivamente é aceitar que a manipulação não é um mero desvio ou aprofundamento na escala da subjetividade, e sim uma ação deliberada em apresentar a realidade de forma conveniente e com um propósito, seja comercial ou político.

4. Padrões de manipulação: a opinião pela informação

Abramo (2003) considera que os meios de comunicação se tornaram órgão de poder, e é por isso que necessitam recriar a realidade. Nessa perspectiva sistêmica, cada um dos subsistemas interage e disputa espaços, e a manipulação da informação seria uma forma de se auto-sustentar. Ao tratar do significado político dessa manipulação, demonstra os padrões pelos quais ela se estabelece. Neste trabalho será destacado o da inversão da opinião pela informação. “O juízo de valor é inescrupulosamente utilizado como se fosse um juízo de realidade, quando não como se fosse a própria mera exposição narrativa/descritiva da realidade” (ABRAMO, 2003, p. 31).

Ao mesmo tempo em que se faz da objetividade absoluta uma forma de tornar a atividade jornalística intocável e inquestionável, cria-se um conflito. Legitimar esse pensamento significa não refletir essa visão trazida diariamente pelos meios de comunicação sobre a realidade, e negar, segundo Josenildo Guerra, representaria um “estelionato ético e social”. Diante dessas opções, mesmo colocando em cheque todo o ideal romântico do jornalismo, parece ser mais seguro considerar a objetividade em sua visão relativizada, nem seguindo o racionalismo positivista e nem admitindo a subjetividade absoluta.

É necessário questionar os significados apresentados pelos media, avaliando e relendo essa realidade, conscientes de que o papel mediador sofre influências diversas. Em casos extremos, essa inserção no tecido social pode representar pressões insustentáveis e chegar à manipulação noticiosa. A visão questionadora da atividade jornalística permite que não ocorra a aceitação instantânea de todos os discursos divulgados.

5. Etimologia da expressão “sangue azul”

Os apelidos podem consolidar imagens, e quando essa atitude é ampliada nos meios de comunicação, em especial os jornalísticos, torna-se ainda mais intensa. Ao relacionar os servidores das Carreiras de Estado do Executivo Federal ao conceito de “sangue azul”, o jornal Correio Braziliense cria interpretações e visões sobre esse grupo. É necessário retomar a etimologia da expressão para posteriormente avaliar, a partir do contexto atual, as implicações e significados resultantes.

A atribuição da cor azul tem significados diversos nas culturas, e há uma relação da cor com a realeza e o divino desde a antiguidade.

Com o objetivo de indicar o seu caráter exaltado e celeste, os Deuses frequentemente eram pintados de azul. Pode ter sido essa a origem da expressão ‘sangue azul’, e até a época da conquista Espanhola do México, os nativos que se ofereciam como propiciatórios à sua Divindade untavam seus corpos com tinta azul (BAYLEY, 2005, p.1997).

De acordo com o etimologista Márcio Cotrim (2009), um dos significados da expressão tem origem na Espanha, na região de Castela, e era usada para designar os integrantes de famílias nobres. No século VII, a Península Ibérica era ocupada pelos mouros e judeus, durante oito séculos havia uma convivência pacífica entre cristãos, muçulmanos e judeus. O povo árabe - dedicado aos estudos bíblicos, da ciência, filosofia, astronomia - ocupava altos cargos na administração e finanças nos reinos de Aragão, Castela e Navarra.

As Cruzadas, guerra proclamada em nome do ideal cristão, na Espanha liderada pelo Papa Urbano II, foram associadas ao ideal de Reconquista. Isso ocorreu no final do reinado de Afonso VIII (1158-1214), o Nobre, de Castela. No século VIII, intensificou-se o objetivo de expulsar esse povo da Península Ibérica.

Fernando, de Aragão, e Isabel, de Castela, movidos por interesses políticos e econômicos, expulsaram de seu reino todos os muçulmanos e judeus, dando início a uma prolongada era de intolerância. Pelo ideal da unidade cristã e persistência do mito da pureza do sangue, o Decreto de 1492 reafirmou a ideia de que a Península Ibérica constituiu-se num “reino cristão para súditos cristãos” (MIZRAHI, 2004, p. 29).

Nessa época, a Reconquista chegou ao fim com a tomada do reino de Granada. Com isso, os reinos da Leão, Galiza, Navarra, Castela e Aragão foram unificados, e deram origem à Espanha. O ideal de unidade ancorado na religiosidade cristã era ameaçado pela presença dos judeus e mouros, pois significaria a aceitação da diferença e da diversidade. Isso implicaria na perda do poder tanto da Igreja, quanto dos nobres, com consequências políticas e econômicas.

Os chamados nobres reafirmavam a sua superioridade social por meio de sua cor clara que permitia visualizar as veias azuis, característica que não era observada entre os mouros e judeus constantemente expostos ao sol e com uma coloração de pele mais escura.

“Sangre azul”, reivindicado por certas famílias de Castela como não contaminadas pela mistura moura ou judia, provavelmente a partir da noção das veias visíveis de pessoas de pele clara (The Oxford Dictionary of Etymology).

A expressão traz forte preconceito em um contexto de lutas sociais em que os nobres, ditos sangues azuis, utilizavam todos os artifícios para manter os benefícios em detrimento da exploração das demais camadas sociais. Há um viés político, de defesa de poder, e ainda econômico.

6. A história do Correio Braziliense

Fundado por Hipólito da Costa, em Londres, o jornal Correio Brasiliense foi editado de junho de 1808 a dezembro de 1822. Há grande polêmica entre os historiadores sobre o fato de esse ser o primeiro jornal brasileiro, afinal foi escrito e editado em terras estrangeiras. Conforme apresenta Nelson Sodré (1999), Hipólito da Costa justifica a publicação no exterior em virtude da censura imposta no século XIX.

Chegava ao território brasileiro clandestinamente e trazia uma visão dos debates centrais da época e de alguma forma tentava influenciá-los. Por isso, era mais doutrinário que de fato noticioso. Sodré lembra o formato peculiar do Correio Brasiliense, com a média de 140 páginas, preço elevado e periodicidade mensal. A inten o era conquistar opiniões, apesar de transparecer intuios iniciais de desenvolvimento de debate político, o jornal não apresentou grande dedica o ao ideal de independência do Brasil da Corte Portuguesa. “Trata-se, assim, de uma finalidade moralizadora e não modificadora,  tica e não revolucionária”, (SODRÉ, 1999, p. 23). Escrito somente por Hipólito, que não retirava desse trabalho sua fonte de renda, Sodré justifica a importância do periódico pelo fato de ser uma visão da burguesia inglesa sobre o período da independência brasileira.

O jornal circulou sem grandes problemas por um ano, mas em 1809 a Corte do Rio de Janeiro tomou providencias e ordenou a apreensão do material. Conforme apresenta Sodré, ao longo de sua existência, o jornal sofreu uma persegui o inconstante, em alguns momentos acirrada e em outros mais branda, e essa não ocorria por determina o direta do regente, mas de alguns subordinados. Com a Guerra do Porto, em 1820, o jornal passou a circular livremente, mas também houve a perda de destaque em fun o do surgimento da imprensa genuinamente brasileira e também pelo fato de o periódico não ter conseguido acompanhar e publicar os assuntos de interesse brasileiros.

O atraso da imprensa no Brasil, aliás, em última análise, tinha apenas uma explica o: ausência de capitalismo, ausência de burguesia. Só nos países que o capitalismo se desenvolveu, a imprensa se desenvolveu. A influência do Correio Brasiliense, pois, foi muito relativa. Nada teve de extraordinário. Quando as circunstâncias exigiram, apareceu aqui a imprensa adequada (SODRÉ, 1999, p. 28).

A circunstância que influenciou o desenvolvimento da imprensa nacional, e com isso, extinguiu a razão de ser do Correio Brasiliense, foi a independência do Brasil, em 1822. Foi exatamente nesse ano que o periódico deixou de ser editado.

O nascimento do Correio Braziliense, jornal tradicional da Capital Federal, tem sua história extremamente ligada   da cidade, e foi inspirado no periódico editado por Hipólito da Costa na época do Brasil colonial. E o novo “Correio”, grafado com “z”, foi idealizado por uma figura de destaque na história brasileira, Assis Chateaubriand Bandeira de Melo, fundador dos Diários Associados, conglomerado de m dia, e de acordo com o site do grupo, é um dos maiores grupos de comunica o da América

Latina, formado por 50 veículos de comunicação entre jornais, emissoras de televisão, revista, rádios, portais e sites na Internet distribuídos em sete estados do país.

Mendes (1995) relata o encontro de Juscelino Kubitschek e Assis Chateaubriand, que não acreditava na construção de Brasília. Nessa oportunidade, o jornalista e empresário da área de comunicação, fez uma aposta com o então presidente:

...se Brasília viesse de fato a ser construída, no dia de sua inauguração, faria circular um jornal na nova cidade. E foi exatamente o que aconteceu, acrescido da surpresa de que este jornal pioneiro – mais um dos muitos que aquele incrível homem fundaria – chamava-se, justamente, Correio Braziliense, trazendo, além do título, o mesmo logotipo usado por José Hipólito da Costa no jornal por ele fundado em Londres, um século e meio atrás, quando Brasília era um vago sonho (MENDES, 1995, p. 66).

No dia 21 de abril de 1960, o jornal Correio Braziliense foi fundado juntamente com Brasília. Além da inspiração no periódico de Hipólito da Costa, o nome trazia forte identificação com aqueles que agora ocupariam a nova capital, os brasilienses.

6. As Carreiras de Estado no Correio Braziliense

Este trabalho analisa oito matérias publicadas no jornal Correio Braziliense entre os dias 22 e 27 de agosto de 2012, escolhidas por relacionarem os servidores das Carreiras de Estado ao conceito medieval de “sangue azul”. Esse foi o período final das negociações salariais entre servidores e governo, pois o prazo para a decisão sobre o reajuste era 31 de agosto. Nessa data a presidenta da República encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional com o percentual de aumento de 15,8%, parcelado em três anos.

Para avaliar o tipo de cobertura jornalística promovida pelo jornal serão usadas duas abordagens, uma quantitativa, que buscará identificar e contabilizar expressões que remetam à ideia de “sangue azul”, e outra qualitativa, observando os discursos nas citações diretas, por serem declarações transcritas de forma literal.

A primeira matéria que denomina as Carreiras de Estado do Executivo como “sangue azul” foi publicada no dia 22 de agosto, na capa do Correio Braziliense, com o título “Sangues azuis emperram acordo nas negociações com o Planejamento”. No texto, identificam-se seis referências aos servidores por meio do termo “sangue azul”, que também são denominados como “elite”, em quatro outras referências, e “classe privilegiada”. É possível verificar características da acepção medieval por meio das ideias expressas de “classe privilegiada” que contam com “ganhos absurdos”.

Destaca-se nessa matéria a existência de três fontes, com nomes e cargos não revelados. A primeira designada como um “técnico da equipe econômica” do governo, a segunda como “assessor do Ministério da Fazenda”, e a terceira como “assessor palaciano”. As três declarações das fontes corro-

boram a ideia inicial apresentada pela matéria. Não há ponto de vista contrário. As fontes destacam o posicionamento da presidenta em relação aos servidores, criticando, em especial, a intransigência e busca por manutenção de benefícios que prejudicariam os demais servidores com salários menores.

A segunda matéria, com o título “Judiciário rejeita 15,8%” traz uma breve referência às Carreiras de Estado, em que lembra a irritação, já noticiada, da presidenta da República em relação à intransigência desse grupo de servidores, que não aceitava o aumento de 15,8%. O texto apresenta os servidores como “sangue azul”, “privilegiados com altos salários”. Nesse caso, no dia 23 de agosto, o discurso da matéria veiculada no dia anterior é reproduzido, e essa característica será observada nos demais textos em que as Carreiras de Estado são citadas.

Com o título “Irritação com sangue azul”, a terceira matéria foi publicada no dia 23 de agosto. Apon-tava a reação das Carreiras de Estado com as afirmações veiculadas pelo Correio Braziliense de que a presidente da República passou a chamar esses funcionários de “sangue azul”. Não são apresentadas declarações diretas da presidenta, mesmo assim, o texto denomina os servidores como “funcionários de alta renda”, “sanguês-azuis”. Nessa matéria, há apenas uma citação direta da opinião da presidente do Sindicato Nacional dos Servidores do Plano Especial de Cargos da PF (SinpecPF), Leilane Ribeiro de Oliveira, posicionando-se em defesa dos servidores com menores salários, chamados de “primos pobres” dentro do grupo dos “nobres”. Pode ser observada, nesse caso, a ideia de segregação e ainda a de nobreza, que busca a defesa de benefícios injustificados, em um momento de recessão econômica. Assim, dissemina-se a indisposição entre os servidores.

A edição do dia seguinte do jornal, 24 de agosto, repercute a insatisfação com a denominação “sangue azul”, na matéria “Planejamento diz não e PF mantém a greve”. O texto apresenta a negociação com os servidores da Polícia Federal, que promoveram manifestação, pintados de azul, fazendo referência à forma como a presidenta da República chamava os servidores com os maiores salários do Executivo. Na matéria há termos como “elite do funcionalismo” e “sangue azul”, e a única citação direta é da presidente do (SinpecPF), Leilane Ribeiro de Oliveira, em defesa das reivindicações dos servidores. Apesar de a carreira de servidores administrativos da PF não ser considerada “sangue azul”, o texto novamente traz o discurso que afirma a insatisfação da presidenta com a intransigência desse grupo de servidores.

Com a aproximação do prazo limite para o fechamento das negociações entre governo e servidores, o debate é intensificado e a falta de consenso deixa os pronunciamentos mais acirrados. No dia 25 de agosto, foi publicada a matéria “Dilma adverte servidores: 15,8% ou nada”, que cita os servidores das Carreiras de Estado como “sangue azul”, por duas vezes, “elite do funcionalismo”, com “salários mensais acima de R\$ 10 mil”, que atuam com “intransigência” na negociação, o que, segundo o texto, poderia prejudicar as demais carreiras, com salários menores.

Há três citações diretas no texto, a primeira é do coordenador do grupo União das Carreiras de Estado (UCE), Pedro Delarue, em defesa das reivindicações desses servidores. A segunda é de um “inte-

grante da equipe econômica”, enfatizando que os que não aceitarem a proposta do governo ficarão sem nenhum aumento. A última citação é de um “líder das Carreiras de Estado”, que, segundo a matéria, não quis de identificar temendo represálias, e destaca a intenção dos servidores de insistir em um aumento superior. Nessa declaração, o sindicalista ameaça partir para uma postura de “intransigência” caso os pleitos não sejam atendidos. O termo antes relacionado a esses servidores agora é defendido por um dos líderes do movimento. Nessa matéria há novamente o discurso, que o jornal afirma ser da presidenta, de que os servidores das Carreiras de Estado, com uma postura intransigente, buscam manter os altos salários, e com isso prejudicaria todo o funcionalismo e o equilíbrio das contas públicas.

No dia 26 de agosto, o jornal publica a matéria “Ganho de 42,7% acima da inflação em 17 anos”, com levantamento elaborado a partir de números oferecidos pelo Ministério do Planejamento sobre o aumento salarial no serviço público. Os integrantes das Carreiras de Estado são novamente tratados como “sangues azuis” e “elite do Executivo”. O texto traz duas declarações sobre a política de remuneração, a primeira, do economista-chefe da agência de classificação de risco internacional Austin Rating, Alex Agostini, e a segunda do economista, Raul Velloso. Nessa mesma edição do Correio Braziliense foi publicado o texto “Impasse nas negociações”, que trata do esforço do governo em fechar acordos com os servidores. As Carreiras de Estado são tratadas de “elite do funcionalismo” e “sangue azul”. A única citação direta é do coordenador do grupo União das Carreiras de Estado (UCE), Pedro Delarue, sobre a contraproposta apresentada pelo grupo, aumento de 25,9% dividido em três anos.

A última matéria que apresenta o estigma das Carreiras de Estado como “sangue azul” foi publicada no dia 27 de agosto, com o título “Aumento só para quem fizer acordo”. A ideia de resistência é relacionada a esses servidores, chamados de “elite do funcionalismo” e classificados como “sangues azuis”. Há uma declaração, de um “técnico do governo”, com nome não revelado, sobre a intenção de os sindicalistas negociarem aumento superior ao oferecido pelo governo.

Quadro 1: Termos relacionados ao conceito de sangue-azul e ocorrência em cada matéria.

Termo	Matéria 1	Matéria 2	Matéria 3	Matéria 4	Matéria 5	Matéria 6	Matéria 7	Matéria 8	Total
Sangue azul	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Elite	X			X	X	X	X	X	6
Classe privilegiada	X								1
Privilegiados		X							1
Altos salários	X	X			X				3
Funcionários de alta renda			X						1
Intransigência	X				X				2
Resistência	X							X	2

Fonte: Elaboração própria, 2013.

Quadro 2: Fontes e suas respectivas citações diretas em cada matéria.

	Data	Título	Fonte	Citação
Matéria 1	22/08/2012	"Sangues azuis" emperram acordo nas negociações com o Planejamento	Técnico da equipe econômica	"Infelizmente, está prevalecendo a falta de bom senso entre os sangues azuis. Eles ainda não perceberam a gravidade da situação da economia mundial e do esforço que se está fazendo para reativar a economia brasileira e garantir os empregos do setor privado, os mais vulneráveis"
				"Esses sangues azuis têm que entender que os tempos de reajustes expressivos acabaram. Vivemos em outra realidade. Não dá para comprometer o Orçamento da União com ganhos absurdos para uma pequena classe privilegiada e deixar a maioria à margem"
			Assessor do Ministério da Fazenda	"quanto maior for o reajuste para os servidores da elite, menor fica a margem do governo para defender a elevação do salário mínimo e beneficiar, sobretudo, aposentados e pensionistas que fazem milagres, todos os meses, com o piso salarial"
			"Na Abin, por exemplo, o salário chegaria a R\$ 29 mil"	
			Um assessor palaciano	"O governo não está sendo intransigente com os servidores. Mesmo quem ganha muito terá reajuste de 15,8%. Por isso, é incompreensível que os sangues azuis criem um impasse tão grande para fechar um acordo com o Ministério do Planejamento"
Matéria 2	23/08/2012	Judiciário rejeita 15,8%	Ana Paula Cusinato, diretora do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus)	"Esse percentual não atende às nossas expectativas. O que queremos é que o ministro atravesse a Praça dos Três Poderes e vá falar com Dilma, como fez a ministra Ellen Gracie com Lula, em 2006"
				"Tenho certeza de que ganhamos a adesão de mais de 50% daqueles que estavam fora do movimento. Só sairemos da greve com uma proposta fechada"
			Ministro Joaquim Barbosa	"Só falta o plenário. Queremos esse julgamento, porque é a forma de impedir que a presidente rasgue a lei"
Matéria 3	23/08/2012	Irritação com "sangue azul"	Presidente do Sindicato Nacional dos Servidores do Plano Especial de Cargos da PF (SinpecPF), Leilane Ribeiro de Oliveira	"presidente Dilma, em toda família nobre, tem um primo pobre"

	Data	Título	Fonte	Citação
Matéria 4	24/08/2012	Planejamento diz não e PF mantém greve	Presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapf), Marcos Wink	"Pretendemos a inserção em uma tabela de nível superior. Entendo as restrições orçamentárias do governo, mas o próprio Sérgio Mendonça disse que o impacto financeiro do reconhecimento de nossas atribuições é baixíssimo"
			Técnicos do Planejamento	"que os pleitos da PF, se atendidos, acarretariam aumento significativo nos gastos públicos"
Matéria 5	25/08/2012	Dilma adverte servidores: 15,8% ou nada	Coordenador da União das Carreiras de Estado (UCE), Pedro Delarue	"A intenção é chegar a um número bom para todos. Os 5% anuais não cobrem sequer a inflação e estão longe dos 30,18 % pedidos pelos auditores"
			Integrante da equipe econômica	"Portanto, estamos dando todas as chances. Quem aceitar, assinará os acordos ao longo da próxima semana"
			Um dos líderes das carreiras de Estado que pediu para não ser identificado temendo represálias	"Se o governo está indo para o tudo ou nada, nós também vamos partir para a intransigência. O Planalto diz que está negociando, que está fazendo o que pode, mas sabemos que é pouco. Estão perdendo o respeito por nós, pela qualificação que temos"
				"Não sou sindicalista. Não tenho imunidade"
Matéria 6	26/08/2012	Ganho de 42,7% acima da inflação em 17 anos	Economista-chefe da agência de classificação de risco internacional Austin Rating, Alex Agostini	"Esse é o ponto. Não há indicadores de eficiência no serviço público como na iniciativa privada. Não dá para ter sempre reposição da inflação nos salários, aumentando o custo da máquina administrativa. São necessários outros parâmetros, respeitando um teto e as especificidades e as exigências de cada carreira"
			Economista Raul Velloso	"Um engenheiro nuclear não pode ganhar o mesmo que um técnico de segurança no trabalho"
Matéria 7	26/08/2012	Impasse nas negociações	O coordenador da UCE e presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Sindfisco), Pedro Delarue	"Esse percentual (25,9%) já atende as expectativas e a greve poderá ser suspensa"

	Data	Título	Fonte	Citação
Matéria 8	27/08/2012	Aumento só para quem fizer acordo	Técnico do governo	"Eles (os sindicalistas) estão partindo dessa proposta, tentando negociar algo mais. Mas o governo considera zero o ponto de partida. Agora é 15,8%"

Fonte: Elaboração própria, 2013.

Verificam-se nas oito matérias 21 citações diretas de 14 fontes diferentes. Dessas, sete não são reveladas e identificadas apenas de forma genérica por seus cargos ou tipo de atuação. De todas as declarações, nove são contrárias aos servidores e, em geral, desqualificam as reivindicações e apresentam o funcionalismo de forma negativa. Seis citações trazem argumentos favoráveis aos pleitos do funcionalismo, e seis são análises neutras, com observações genéricas ou técnicas.

8. Conclusão

Ao se analisar as oito matérias publicadas pelo jornal Correio Braziliense, que relacionam os servidores das Carreiras de Estado ao conceito medieval de “sangue azul” há alguns aspectos a serem observados. O primeiro, e provavelmente que mais se destaca, é a repercussão desse discurso ao longo dos textos que citam esse grupo de servidores.

Apesar de em nenhum momento a presidenta Dilma Rousseff ser entrevistada, fontes, mantidas em sigilo, revelam a profunda irritação da chefe do Executivo com os servidores que ganham os mais altos salários do Poder e reivindicam novos aumentos salariais. Além disso, há a afirmação que a própria presidenta apelidou as Carreiras de Estado de “sangue azul”. Uma argumentação sensível do ponto de vista jornalístico, que apesar de prever o direito de se manter a fonte em sigilo, também assevera a parcimônia na utilização desse artifício que pode comprometer a objetividade. Aqui, retoma-se o referencial teórico apresentado neste trabalho, em que a opinião é apresentada como informação, um padrão de manipulação trazido por Abramo (2003).

Não há somente a simples relação entre as Carreiras de Estado e o termo “sangue azul”, mas toda a construção da ideia medieval do termo. Nesse caso destacam-se ideias como intransigência e a busca por benefícios que prejudicariam não só os demais servidores, mas toda a sociedade. Essa noção é mostrada em matérias, que a princípio, foram produzidas a partir do crivo da objetividade, e acima de tudo, contam com a credibilidade construída pelo meio de comunicação. Um discurso construído sobre essas bases dificilmente poderia ser ignorado pelos cidadãos, pois é preciso considerar a amplitude dessa argumentação quando divulgado por um jornal tradicional.

O percurso temporal de publicação das matérias também deve ser analisado. Nos últimos 15 dias que antecedem a data limite para que o Executivo envie ao Legislativo o Projeto de Lei Orçamentária, as greves e manifestações dos servidores de todos os Poderes foram intensificadas. Nenhum acordo tinha sido firmado e diversos serviços públicos foram prejudicados pelas paralisações dos funcio-

nários. Nesse contexto, as matérias trazem um conjunto de servidores, os das Carreiras de Estado, como intransigentes, postura que, segundo os textos, repercutiu nas demais carreiras, com salários menores, e de alguma forma, contribuía para que o acordo entre todo o funcionalismo ainda não tivesse fechado. Além disso, defendia-se que todos esses acontecimentos não ficavam restritos ao aparato funcional do Estado, afinal o equilíbrio das contas públicas dependia das negociações entre governo e servidores. No dia 22 de agosto, data da publicação da primeira matéria que relacionava as Carreiras de Estado ao conceito de “sangue azul”, havia uma insatisfação generalizada sobre a incapacidade governamental de estabelecer o diálogo com os servidores, e até mesmo a possibilidade da situação não ser plenamente resolvida.

A partir disso, constata-se que atribuir essa denominação a um grupo de servidores públicos, mesmo no cenário atual, tem intenção pejorativa. Nessas oito matérias, esses agentes públicos são comparados aos burgueses medievais que defendiam a qualquer custo os benefícios impostos pelo absolutismo. As consequências dessa exposição na mídia ganham maior dimensão, em especial pelo atributo da objetividade, alicerce da atividade jornalística, que tornam os conteúdos produzidos pelos meios de comunicação inquestionáveis, verdades absolutas, protegidas pelo crivo da racionalidade e do método.

Esse caso demonstra o quanto o paradigma da objetividade jornalística pode, por um lado, proteger possíveis manipulações da informação, e por outro, revelar mais facilmente esse tipo de postura. É preciso ter uma visão crítica sobre a atividade jornalística e considerar que essa está inserida em um complexo tecido social, com diversas pressões. A disseminação do discurso que denomina de forma pejorativa as Carreiras de Estado como “sangue azul”, em um momento de crise e greves entre governo e servidores, revela intenções políticas que extrapolam a mera atividade de produção de notícias.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Perseu. **Padrões da Manipulação na Grande Imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

AMARAL, Luiz. **A objetividade jornalística**. São Paulo: Sagra-Luzzatto, 1996.

BAYLEY, Harold. **A linguagem perdida do simbolismo: um estudo sobre a origem de certas letras, palavras, nomes, contos de fadas, folclores e mitologia**. São Paulo: Cultrix, 2005.

BARROS FILHO, Clovis; BERTOLOZZI, Pedro Lozano. **Ética na comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 1995.

COTRIM, Márcio. **O Pulo do Gato - O Berço de Palavras e Expressões Populares**. 2 ed. São Paulo: Geração, 2009.

Ensaio sobre o jornalismo: um contraponto ao ceticismo em relação à tese da mediação jornalística.
In: COMPÓS, 9, Porto Alegre/Rio Grande do Sul, 2000.

LAGE, Nilson. **Ideologia e técnica da notícia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1979.

LOYN, H. R. (org.) **Dicionário da Idade Média.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

MAIA, Rousiley. **Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política.** In: GOMES, Wilson. CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (orgs). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 49-59.

MAIA, Rousiley. **Mídia e vida pública: modos de abordagem.** In: MAIA, Rousiley. CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (orgs). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 11-46.

MENDES, Manuel. **O cerrado de casaca.** Brasília: Thesaurus, 1995

MIZRAHI, Rachel. **“Imigrantes judeus do Oriente Médio e sua inserção em São Paulo e Rio de Janeiro”**, IN: Cursos e Eventos (Nova Série, nº4), 2004.

MORETZSOHN, Sylvia. **Pensando contra os fatos.** Jornalismo e cotidiano. Rio: Revan, 2007.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** *Cad. EBAPE.BR* [online]. 2010, vol.8, n.4, pp. 782-788. ISSN 1679-3951.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo.** Vol I – Por que as notícias são como são. 2 ed. Florianópolis:Insular, 2005.

O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015



Brazilian government multiannual plan 2012-2015 (PPA 2012-2015) strategic monitoring

Antônio Paulo Barêa Coutinho <paulo-coutinho@bol.com.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Brasília, Brasil.

José Celso Pereira Cardoso Jr. <zcelsojr@gmail.com>
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Brasília, Brasil.

1. Introdução

O monitoramento estratégico do Plano Plurianual 2012-2015 do governo federal apresenta um caráter específico, peculiar, expresso em sua denominação. Estratégico, aqui, implica o reconhecimento, antes de tudo, das relações de complexidade (complementaridade ou antagonismos), entre praticamente todos os programas previstos no PPA 2012-2015, e da necessidade de abordagens transversais que deem conta dessas relações. Se é impossível planejar e fazer opções de políticas públicas considerando uma extensa rede de interdependências simultâneas (“tudo depende de tudo”), também não é razoável supor que as melhores decisões virão desconsiderando-se as complexidades evidentes que se inscrevem entre as bordas e miolos das políticas nos campos, por exemplo, da produção industrial e agrícola de larga escala e da conservação ambiental, do desenvolvimento social e do equilíbrio fiscal, das políticas de alargamento do mercado e consumo interno e do desenvolvimento da cultura, educação e saúde sãs e saudáveis.¹

Foram vários os esforços feitos até aqui pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de consolidar estratégias para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a necessidade de uma visão

1 Como forma de exemplificar o referencial teórico básico que fundamenta a abordagem geral deste texto, ver, no Anexo, alguns conceitos-chave do paradigma da complexidade, na visão ali resenhada de Edgar Morin.

ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos, as entregas previstas etc. O meio básico de ação é a fomentação de ambientes de diálogo que permitam entendimentos comuns, além do esclarecimento sobre as demandas e as necessidades atuais dos executores das políticas e as restrições percebidas. Tais ambientes permitem, apesar de não garantirem, a formação de consensos, o que pode proporcionar soluções efetivas, especialmente porque compartilhadas.

São muitos os prejuízos que o insulamento burocrático, prática recorrente em menor ou maior grau, pode trazer à boa execução das políticas públicas, impedindo que se alcancem os sucessos que esperamos, muitos dos quais aferíveis em nossa vida cotidiana: razoável mobilidade urbana; acesso aos serviços de saúde pública de boa qualidade; número adequado de creches para cuidar dos filhos de mães trabalhadoras etc. Insulamentos que dão vez a monólogos, alguns eivados de razões metodológicas, técnicas, se acreditamos neles. Contra as medidas autorreferidas, devemos perguntar: como seria possível garantir efetividade nas políticas públicas, em meio às desigualdades ainda existentes em nosso país, sem construção insistente de uma atividade pública orientada pelo diálogo, interno ao governo e com a sociedade, garantido pela participação social na vida das políticas públicas, em todos seus ciclos e momentos? Dessa constatação, uma aposta dialógica, surgiu essa perspectiva de monitoramento, por isso chamado de estratégico.

As atuais propostas de recortes estratégicos para o monitoramento do PPA 2012-2015 procuram refletir, ainda que parcialmente, as complexidades inerentes ao planejamento governamental em nosso país, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, exigindo acordos para a coordenação de políticas entre União, estados e municípios, que favoreçam arranjos e pactos federativos, alguns ainda a serem estabelecidos.

Entre os principais objetivos do monitoramento estratégico, expressos neste texto, apresentamos algumas ações da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), na forma de um guia que possa orientar esforços semelhantes. Além disso, apresentamos e comentamos algumas iniciativas em diversas áreas –políticas públicas, pesquisas científicas etc. – que possam servir de exemplo e estímulo para a construção de ambientes dialógicos para o desenho e a implementação de políticas públicas. Algumas conclusões, necessariamente provisórias, seguem após a apresentação do que foi indicado acima.

Procuramos alargar a discussão e, consoante à própria descrição do que é monitoramento estratégico, fazer deste texto um instrumento que favoreça o diálogo. Isso poderá ser alcançado, esperamos que o seja, através de: 1) apresentação de elementos para um guia de monitoramento estratégico; 2) textos e exemplos que nos auxiliem a continuar os esforços da SPI e outros semelhantes em outros órgãos; e 3) comentários sobre a situação vivida hoje com alguns programas do governo federal e suas articulações no registro de monitoramento estratégico. Registramos que nosso esforço também pode ser visto, de modo especial, como um convite para que o monitoramento implique, ele mesmo, a construção permanente de instrumentos que reforcem a democracia brasileira.

2. Elementos para um guia do monitoramento estratégico

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Além dessas, depende também de requisitos não menos importantes de ordem institucional e técnica, dentre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais instrumentos seguem, desde então, em contínuo processo de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento, mas de todos os demais Ministérios e Secretarias da Presidência da República, Órgãos de Controle e Instâncias de Participação Social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem realizado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas Secretarias, e respectivos quadros técnicos, com o intuito de institucionalizar - por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos - alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extrai alguns elementos centrais ao monitoramento do Plano:

- flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático;
- ênfase nas metas prioritárias;
- responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal;
- articulação federativa; e
- participação social.

Os objetivos estratégicos acima explicitados conferem sentido um tanto diferente ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras,

parte-se da premissa segundo a qual monitoramento não é um fim em si mesmo, nem tampouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

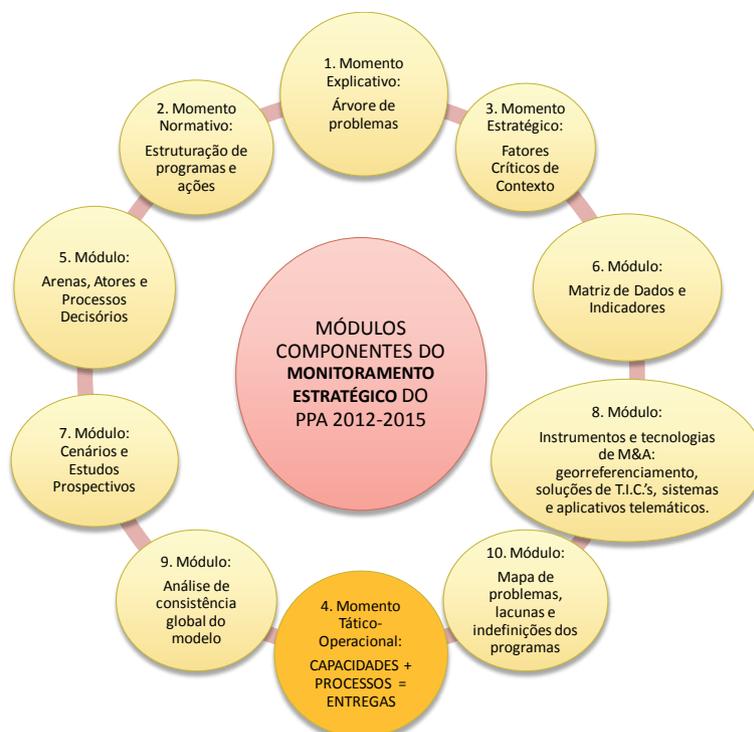
Ao contrário, a atividade de monitoramento perseguida pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa - por suposto - a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo. Esta afirmação mostra-se factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e capaz de registros em várias dimensões. Tais dimensões guardam estreita relação com o que podemos apreender de intensos debates acadêmicos e metodológicos que acontecem nas últimas décadas, referentes aos domínios do “multidisciplinar”, “interdisciplinar” e “transdisciplinar”.

Sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agregue valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir:²

- conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, e
- informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Com esse entendimento, o Monitoramento Estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população.

2 Para aprofundamento dos termos mencionados, ver texto complementar a este, contendo a visão geral da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015.



15

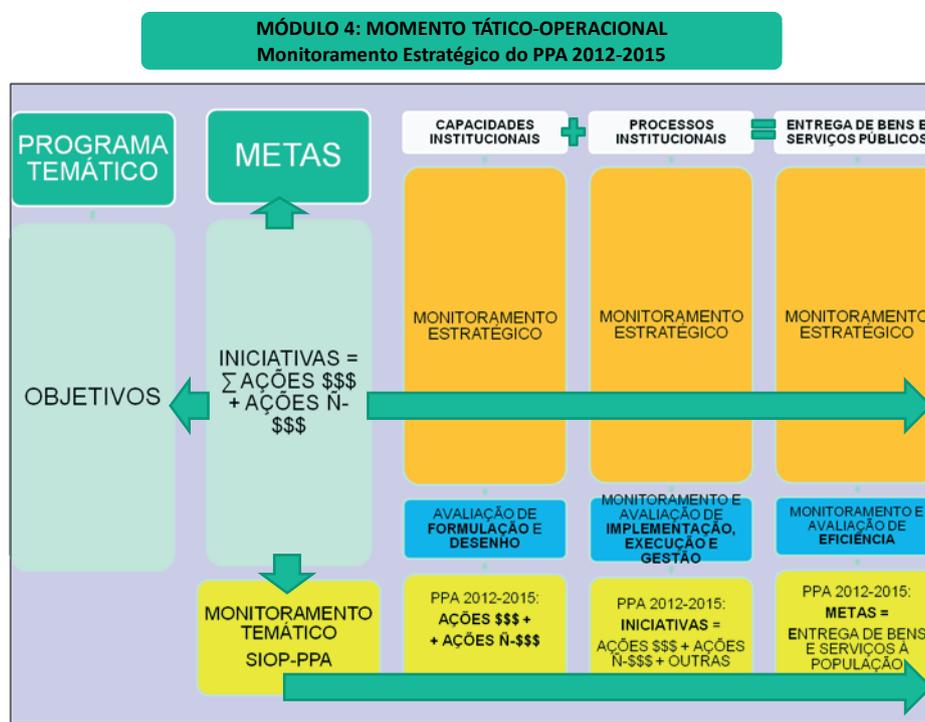
Nesse caminho, algumas armadilhas devem ser identificadas e evitadas, para que não se perca de vista o objetivo principal desta atividade de monitoramento, que consiste em servir de plataforma de apoio direto e efetivo à implementação das políticas públicas. Para tanto, escopo e linguagem do monitoramento precisam estar claros, ser de fácil compreensão, minimizando o linguajar técnico-gerencial que em geral tende a distanciar tais metodologias de sua aplicação a casos concretos. A implementação deve ser entendida como etapa rica em insumos para a constante adequação da política pública.

3. Momento Tático-Operacional: Plataforma de Harmonização de Informações

O guia deverá fornecer suporte metodológico à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas, em termos de:

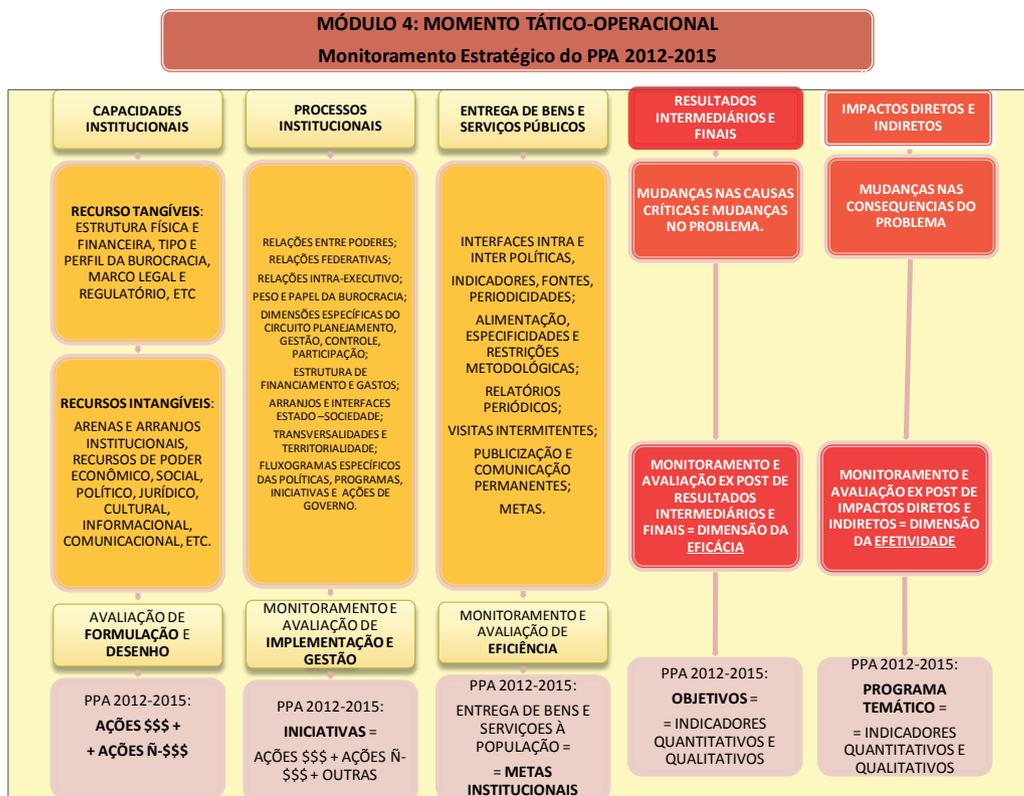
- Capacidades organizacionais: ativos ou recursos tangíveis e intangíveis necessários às políticas;
- Fluxos e processos institucionais: estratégias ou procedimentos por meio dos quais as políticas efetivamente se processam e se implementam; e

- Entregas de bens e serviços à sociedade: produtos (físicos ou não), monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues a indivíduos, famílias, empresas etc., por meio do Estado, através de seu arco amplo de políticas públicas.



Tão importante quanto criar bases comparáveis de informação a partir de categorias centrais para compreensão e desenvolvimento das políticas, é manter o caráter flexível da ferramenta, reconhecendo e valorizando a diversidade e complexidade dos cenários e do próprio arranjo institucional em cada caso concreto. Por isso, pela proposta metodológica aqui sugerida criam-se condições para análise e comparação (intertemporal e/ou intersetorial) das políticas públicas, mas de tal proposta não se deve extrair a percepção de que por meio dela se geram informações prontas e acabadas. Nesse sentido, é fundamental utilizar a plataforma metodológica para organizar informações a partir de bases comparáveis e interpretá-las com critérios de abertura, tolerância e rigor.

A proposta de trabalho que segue está baseada, portanto, em uma ferramenta auxiliar para a estruturação do conhecimento sobre diversos assuntos passíveis de serem abordados no monitoramento. Para essa finalidade, foi concebida plataforma com informações variadas e complementares, mas que possibilita análises comparativas a respeito de aspectos estruturantes à execução dos programas e agendas de governo, o que por sua vez ajuda a organizar, de maneira prática, o perfil da situação atual de cada política, fornecendo um guia prático de ação para enfrentamento ou mesmo resolução de problemas identificados.



Conforme já ressaltado, não se pretende estabelecer estruturação rígida da informação, mas sim um modelo inicial que possa ser continuamente aperfeiçoado e adaptado à realidade de cada política. Os campos estruturantes dizem respeito aos seguintes blocos de conhecimento:

3.1 - Capacidades Organizacionais

Recursos Tangíveis: Informa os recursos evidentes, visíveis e concretos presentes em cada política que podem ser quantitativamente mensurados, como orçamento, pessoal e estrutura física.

- Estrutura física e financeira do objeto sob M&A: i) Localizar em que ministério/secretaria está baseado o programa ou agenda, e nos níveis subnacionais quais são os órgãos que fazem parte da rede; ii) Identificar a logística a serviço do programa ou agenda, tais como estrutura física móvel e imóvel, sistemas de informação, etc.
- Tipo e perfil da estrutura de pessoal (RH) envolvido: i) Especificar a relação de trabalho predominante na política: CLT - empregado público, RJU - servidor público, contratação indireta, explicitando em qual nível e sob qual predominância (OSCIPs, terceirização, etc); ii) Escolaridade da força de trabalho: básico, médio, superior, pós-graduação; iii) Qualificar a estrutura de

pessoal: carreiras perenes, bem ou mal remuneradas, bem ou mal qualificadas, em situação de conflito ou cooperação com outras carreiras semelhantes, com alta ou baixa aderência à política (percentual de DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidores de carreira), com ou sem mecanismo de controle social da burocracia, etc.

- Marco legal e regulatório: i) Avaliar a institucionalidade associada ao programa e identificar os diplomas legais relativos ao assunto, especificando os instrumentos que normatizam a política, mencionando lacunas normativas existentes que tenham impacto na estruturação e implementação da política.

Recursos Intangíveis: Identifica os valores e o capital simbólico que incidem sobre o programa. O objetivo é captar e tratar as relações imateriais envolvidas na agenda, tais como a percepção dos atores, da sociedade, questões comportamentais e comunicacionais.

- Arena e arranjo institucional: Identifica espaços de contato e inter-relação entre atores e a forma utilizada para operar (execução direta ou descentralizada, tipo de instrumento utilizado, participação da sociedade civil, se há ou não sistema estruturado de políticas públicas).
- Tipo e perfil dos recursos econômicos, sociais, políticos, jurídicos, culturais, informacionais, comunicacionais, simbólicos envolvidos.
- Questões relativas às redes existentes: i) Os atores: são numerosos ou poucos, participam efetivamente das tomadas de decisão na rede, têm interesses majoritariamente coincidentes ou conflitantes, interagem de forma intensa ou fluída, provêm apenas do governo federal ou também de entes subnacionais, do setor privado e da sociedade civil; ii) As normas ou procedimentos que norteiam a atuação dos atores na rede: são formais ou informais, são conhecidas por todos, são reconhecidas por todos, algum ator predomina no processo de estruturação da agenda da rede, os processos que ocorrem no interior da rede são transparentes, todas as informações disponíveis na rede são levadas em consideração nas tomadas de decisão, a coordenação da rede facilita as relações entre os atores na busca de um objetivo comum; iii) Tipologia da estruturação da rede: quanto à distribuição de poder (concentração, fragmentação), quanto ao tipo de conflito (dominação, competição), quanto ao tipo de barganha (assimétrica, simétrica), quanto ao mecanismo de cooperação (hierárquico, horizontal).
- Qual a proporção de recursos orçamentários e não orçamentários na implementação da política?
- Qual o peso do alinhamento político entre os entes para o sucesso do programa ou agenda?

- A população local beneficiada participa/participou da construção da política por meio de consultas públicas, grupos de trabalho, conselhos, associações ou não houve participação?

3.2 - Processos Institucionais

- Fluxogramas específicos das políticas, programas, iniciativas e ações de governo sob M&A: Identificar o caminho percorrido pela política em sua implementação, com atenção às estruturas organizacionais que dedicam-se ao programa/agenda.
- Relações entre Poderes: i) Relação Executivo - Legislativo: apontar lacuna legislativa que dificulta a implementação, e relacionar as matérias associadas ao programa e agenda em trâmite no Parlamento; ii) Relação Executivo - Judiciário: identificar o tratamento que o Judiciário (jurisprudência) tem conferido às principais questões envolvendo o programa ou agenda, com atenção à judicialização das políticas; iii) Relação Legislativo - Judiciário: apontar omissões legislativas e conflitos.
- Caracterizar as emendas parlamentares ao orçamento (peso relativo) e a dominância no parlamento quanto ao teor da legislação pertinente ao caso.
- Classificar a institucionalização da política como: i) Inovação - quando cria novas regras e/ou ambientes de implementação; ii) Incremental - quando promove alterações em estruturas já existentes; iii) Coordenação - quando existe esforço de reestruturação para formar grupos de trabalho, comitês interministeriais ou câmaras temáticas; iv) Relações exteriores - relaciona-se com acordos, resoluções, decisões ou convenções e desdobra-se em ações específicas para sua operacionalização.
- Relações Federativas: Identificar os tipos de relação possíveis no contexto da política: i) Coordenação federal; ii) Coordenação compartilhada; iii) Financiamento federal; iv) Receitas vinculadas; v) Competência constitucional de cada ente.
- Relações Intra-executivo: hierarquia, disciplina, missão; tipo e grau de cooperação e/ou conflito intersetorial. Existe um grupo destacado no executivo federal que coordena de forma predominante as ações da política? A forma é a de: i) Grupo de trabalho; ii) Câmaras; iii) Conselhos; iv) Outros. Existe missão/tarefa explícita em vigor sob responsabilidade de algum dos atores/fórum participantes da agenda? Quais são os principais pontos de convergência e divergência na agenda? Quais são seus atores e a motivação para os acordos/desacordos?
- Peso e papel da burocracia: i) Identificar carreiras especializadas e grau de meritocracia para a área; ii) Identificar demandas de estruturação ou fortalecimento das carreiras de cada área; iii) Identificar o percentual de ocupação de cargos DAS 4, 5 e 6 por servidores de carreira e por

pessoas não vinculadas diretamente ao Estado (cotas políticas); iv) Identificar conflito ou cooperação entre carreiras.

- Dimensões específicas do circuito planejamento, gestão, controle, participação em cada caso: tipo e peso dos diversos instrumentos de articulação intersetorial e interfederativa.
- Estrutura de financiamento e gastos: i) grau de progressividade ou regressividade da arrecadação X grau de redistributividade do gasto; ii) identificar o financiamento da política nas receitas públicas por meio da análise das fontes orçamentárias; iii) relacionar a execução das políticas com as desigualdades regionais e o público alvo, e relatar o possível caráter redistributivo da política.
- Arranjos e interfaces Estado – Sociedade: i) Identificar as instâncias atuantes de participação social na política, especificando se estas se apresentam na forma de: conselhos de direito (deliberativos ou consultivos), conferências, ouvidorias, audiências públicas, grupos de pressão, mesas de diálogo, outras formas.
- Transversalidades e territorialidades: i) explicitar a relação dos programas e agendas com as políticas transversais; ii) decompor o público-alvo das políticas; iii) decompor a política no território; iv) correlacionar a agenda com as políticas setoriais transversais, como por exemplo: gênero, raça, idosos, índios, criança e adolescente, pessoa com deficiência etc.; v) correlacionar as agendas com a devida territorialização dos esforços, através do georeferenciamento da oferta de bens e serviços da política.

3.3 - Entregas de Bens e Serviços à População

- Interfaces intra e inter políticas: identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações, etc.) pelas ações de governo monitoradas.
- Identificar: i) Na própria política: Os órgãos executores cujas interrelações são necessárias para a entrega de cada um dos bens e serviços concebidos na política em análise; ii) Na relação com outras agendas: aquelas que apresentam interfaces com a política em análise, bem como as áreas de intersecção detectadas (ex.: projeto de uma das agendas que revele possíveis sinergias ou interferências negativas para ambas as partes).
- Indicadores, fontes e periodicidades: i) elencar as informações utilizadas para a aferição do impacto da agenda, bem como a fonte e a periodicidade de apuração dos mesmos; ii) alimentação, especificidades e restrições metodológicas; iii) atores responsáveis pela captação dos dados e identificação das áreas com dificuldades na obtenção das informações; iv) alterações

no formato da planilha pela inclusão ou supressão de campos quando isso fizer sentido devido às especificidades da política.

- Relatórios periódicos: i) Identificar documentos que avaliam os programas e agendas internos ao governo federal, Ministérios, Organismos e Associações Internacionais, Estados, Municípios, Organizações da Sociedade Civil, Universidades públicas e privadas, Mídia, etc. ii) estruturar relatórios tempestivos sobre a situação da política com resumo incremental do estágio alcançado.
- Visitas intermitentes: Planejar e relatar visitas a campo em áreas sensíveis da política, com o intuito de avaliar a realidade local por meio de entrevistas com os diversos atores relacionados com a implementação da política, incluindo a própria população interessada ou beneficiária.
- Plano de Comunicação: i) Desenvolver instrumentos de comunicação dos resultados para os âmbitos governo e a população; ii) Definir formas de publicização e comunicação permanentes com atores diretos, parceiros e sociedade em geral.

4. Experiências (embrionárias) de Monitoramento Estratégico do PPA 2012-2015

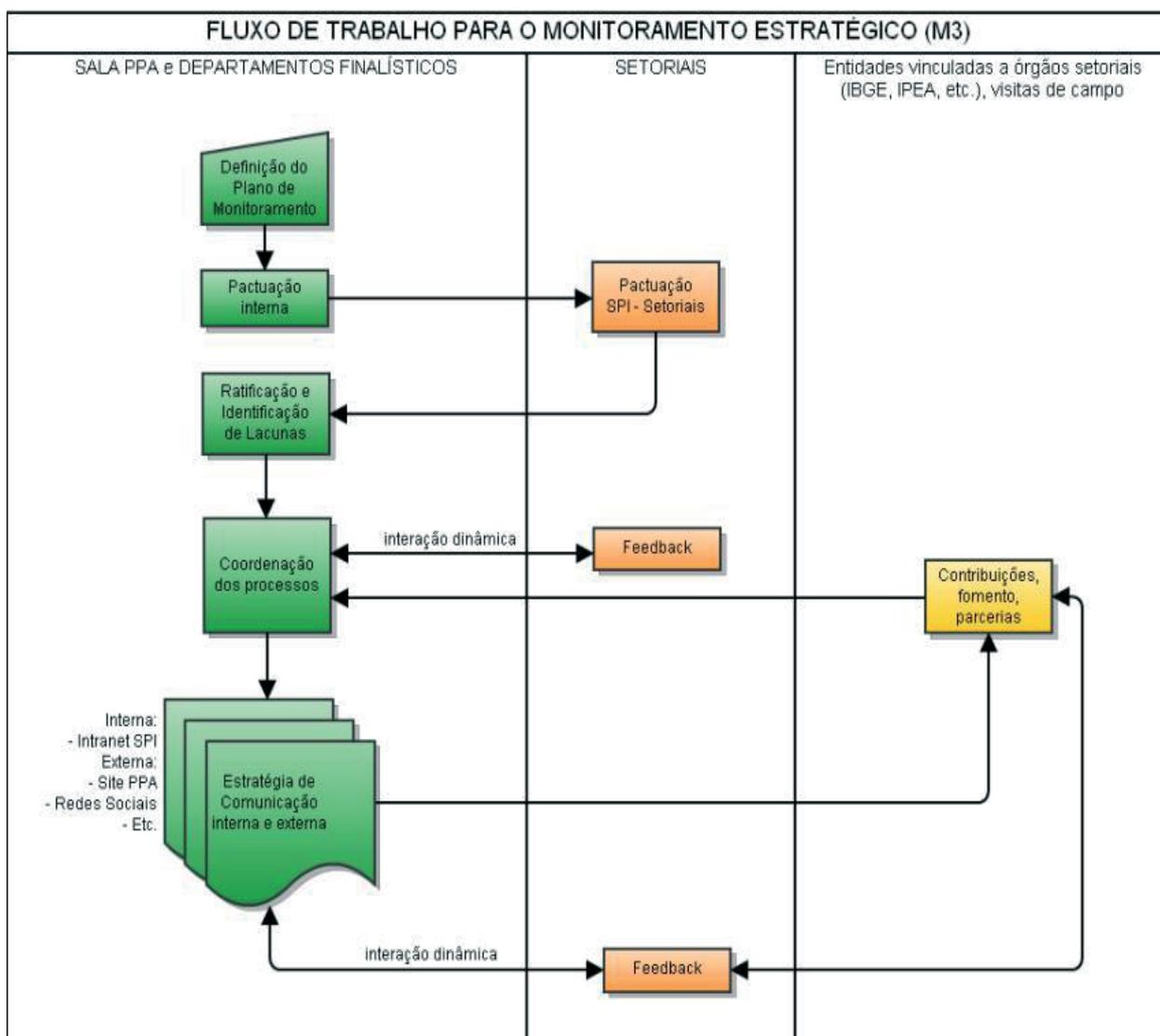
Entre os Programas do PPA, seus recortes e outras agendas que têm ali um espelhamento, as experiências da SPI, ainda em seu início, são as seguintes:

- **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec):** criado pelo Governo Federal em 2011, tem o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. O acompanhamento propõe-se a acompanhar o desenvolvimento da política dedicada ao ensino profissional e tecnológico no país, que está passando por mudança profunda em seu arranjo institucional, em resposta à forte demanda por mão de obra especializada. Merece particular atenção o perfil da demanda pelos cursos, os estudos relativos a essa demanda (participação social, audiências etc) e a efetiva conclusão dos cursos por parte dos alunos, além de outros temas relevantes.
- **Gestão de Riscos e Resposta a Desastres:** neste programa importa monitorar, especialmente, a capacidade de articulação interinstitucional, especialmente a pactuação federativa necessária ao êxito das ações previstas.
- **Mudanças Climáticas:** metas de alcance nacional e mundial fazem parte dos compromissos e políticas dessa agenda. Para serem monitoradas e alcançadas, demandam grande esforço de coordenação interinstitucional e constante revisão das políticas, especialmente quanto à sua implementação. Os esforços capitaneados pelo Ministério do Meio Ambiente têm na dimensão

estratégica do monitoramento do PPA 2012-2015 um importante aliado, especialmente neste momento de revisão do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

- **Plano Safra da Pesca e Aquicultura:** o seu monitoramento instiga articulação interna ao Ministério do Planejamento, para tentar viabilizar recursos orçamentários, de planejamento, de recursos humanos e de levantamento de dados básicos para a aquicultura brasileira. O objetivo é poder colaborar com o Ministério da Pesca e Aquicultura no fortalecimento das atividades por que responde, especialmente no tocante à expansão da produção aquícola brasileira.
- **Agenda Água:** está em construção, com a Agência Nacional de Águas, instrumentos para o estudo da coordenação das políticas afins com o tema.

O FLUXO DE TRABALHO, SUAS CONEXÕES EM REDE



Este esquema acima espelha os esforços para o monitoramento estratégico, e tem como característica principal, explícita na imagem, sua característica de rede. Uma rede incessante de diálogos e construção constante de conhecimentos não poderia ser diferente. Os planos de monitoramento são definidos internamente ao Ministério do Planejamento e depois são feitas consultas aos órgãos setoriais; eis o primeiro passo. Em todo caso, vale lembrar que o esquema, ou modelo, de uma estratégia como essa não pode ser rígida e, assim, algumas demandas externas ao Ministério do Planejamento podem iniciar um processo de monitoramento estratégico. O objetivo final é construir um diálogo constante, para atender as necessidades de informações e análises tempestivas para colaborar com a implementação de políticas públicas e sua compreensão.

Interessante contribuição relativa a esse tema foi trazida por Koldo Echebarria Ariznabarreta, no VI Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, em 2001, que procura apontar algumas respostas às dificuldades (patologias) do ambiente burocrático público. Aqui nos interessa esse processo especialmente no que se refere às limitações na produção de informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas.

Em primeiro lugar, é preciso responder a algumas das “patologias” da cultura burocrática, como:

- Falta de apoio ao esforço global: como conseqüência de sua especialização, as organizações burocráticas tendem a fragmentar sua atividade em compartimentos estanques; as relações com os outros departamentos dão-se em termos de competências e conflitos; os incentivos à cooperação são escassos. Assim, cada cultura tende a construir uma espécie de subcultura própria, que muitas vezes torna-se pouco compreensível para outras divisões do trabalho burocrático. É preciso fazer com que as informações ganhem fluxo entre essas diferentes unidades.
- Há uma reduzida capacidade de inovação na cultura burocrática, em parte pelos motivos expressos acima. Além disso, a cultura burocrática favorece a adesão rígida às normas existentes e promove sua continuidade no tempo; e há, não raro, penalizações dos esforços para que seja alterada a rotina. O excesso de formalização dos comportamentos e dos procedimentos normativos resulta em que se torna necessário reunir uma imensa quantidade de energia para que se alcance mudanças mínimas. A ênfase acaba por cair sobre os esforços que evitam os erros – com toda sorte de controle, razoáveis ou não – e, assim, os riscos são desencorajados, favorecendo comportamentos inibidos frente às necessidades de mudança.
- Insuficiente socialização. O fato de as responsabilidades serem distribuídas de modo impessoal prejudica a identificação com os esforços necessários à mudança, tanto com aqueles que pertencem ao mesmo ambiente de trabalho quanto com aqueles de outros órgãos. As decisões tendem a concentrar-se de modo exclusivo nas linhas de comando hierárquicas. Sob procedimentos formais e rotineiros, os interessados externos aos processos decisórios passam a ser vistos como sujeitos abstratos, o que impede a construção de diálogos e ambientes interativos e colaborativos.

Como resposta necessária para enfrentar a situação acima descrita, é feito um apelo à transversalidade, que o esquema dos fluxos na construção do monitoramento estratégico procura retratar.

A necessidade de coordenação viria, ainda seguindo Ariznabarreta:

- Em primeiro lugar, vem da interdependência, ou seja, de que unidades de uma mesma organização ou de organizações diferentes compartilhem um mesmo ambiente de trabalho, o que se dá pelo fato de atuarem sobre a mesma realidade externa, ou segmento populacional; ou porque trocam recursos (materiais e imateriais), ou, ainda, compartilham objetivos gerais na implementação de suas políticas. É importante reconhecer que há diferentes níveis de interdependência, que gerarão diferentes necessidades de coordenação. Uma interdependência bilateral, por exemplo, é bastante diferente de uma multilateral, entre numerosas unidades; elas têm necessidades bastante distintas de coordenação.
- Em segundo lugar, a interdependência, enquanto fator que exige coordenação, depende de uma constatação da necessidade de que a coordenação aconteça. Se houver uma espécie de “déficit de percepção” quanto a isso, haverá dificuldades. Infelizmente, esse déficit de percepção é freqüente. É preciso reforçar a capacidade de compreensão do ambiente de trabalho, de seu entorno e de suas relações, para estabelecer a possibilidade da coordenação.
- Em terceiro lugar, a existência de diversos graus de interdependência entre unidades organizativas e suas especificidades nos obrigam a pensar em termos de alternativas e possibilidades de coordenação apropriadas a um determinado caso, evitando que sejamos atraídos por soluções ideais e universais. Em outras palavras, a coordenação está sujeita a contingências, o que está afinado com a estratégia do monitoramento estratégico do PPA quanto define seus temas: “cada caso é um caso”.
- Em quarto lugar, é necessário que a escolha de um sistema de coordenação, de acordo com um critério de contingência, esteja sujeita a uma avaliação de seus custos e benefícios. Aqui se trata de uma avaliação empírica, apoiada nas necessidades de coordenação derivadas do grau de interdependência reconhecido. Esta consideração é uma advertência contra a tentação tipicamente burocrática de pressupor mais interdependência que a realmente existente, recorrendo a mecanismos hierárquicos de coordenação (supervisão direta ou estandarização de procedimentos), com custos e benefícios não adequadamente avaliados. Além da ineficácia das soluções verticais em entornos complexos e dinâmicos, não deveríamos duvidar que a coordenação se faz muito mais custosa – em gasto de tempo e em outros recursos como a atualização dos comandos diretivos ou o processamento de informação – na medida em que se hierarquiza e se formaliza.

O exercício da transversalidade que está exposto nos argumentos anteriores expressa uma reação crítica frente à coordenação burocrática. O monitoramento estratégico do PPA 2012-2015 procura

também oferecer alternativas às restrições apresentadas, construindo espaços para a transversalidade e a tomada de decisões que incorpore diferentes experiências no campo das políticas públicas.

5. Considerações Finais

A articulação de políticas públicas, e sua coordenação em todos os momentos ao longo do ciclo que vai da formulação à implementação, da avaliação à retroalimentação etc., é possivelmente o maior desafio enfrentado hoje pelos governos nacionais. São inúmeras as consequências que o sucesso ou o fracasso de uma política pública, além dos fatores externos ao país, podem acarretar. E, geralmente, não é fácil indicar claramente quais foram as causas que levaram à determinada mudança observada.

Ainda que a experiência de monitoramento estratégico, tal qual explicitada nesse artigo, esteja em seu estágio embrionário e ainda careça de resultados expressivos, julgamos relevante trazê-la à discussão, sobretudo porque se trata de um experimento governamental em busca afirmação e de institucionalização.

Dentre as restrições mais visíveis à coordenação de políticas públicas e à compreensão de que sua implementação implica arranjos intergovernamentais complexos com órgãos responsáveis por outras políticas, está a ausência ou precariedade de diálogos interinstitucionais em ambientes colaborativos.

Além disso, é imprescindível a existência de trabalhos em rede, em que muitas políticas concorrem para um mesmo resultado, e também que os supostos beneficiários das políticas participem de sua implementação e da avaliação de seus resultados, de preferência a tempo de corrigir algumas distorções que possam ser verificadas.

Outra importante questão de sucesso ou fracasso de uma política pública em nosso país está associada à articulação *federativa*. Importantes políticas, como aquelas nos âmbitos da educação, saúde, assistência social e segurança pública, por exemplo, exigem a solidez de pactos federativos bem estabelecidos. Usualmente, no processo de construção de políticas públicas, há *blindagens burocráticas* (insulamentos), de inspiração tecnocrática, que podem dificultar a formulação de políticas que teriam boas chances de ter uma implementação efetiva. Se agentes participantes que deveriam ser ouvidos não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a situação.

Há, ainda, baixa institucionalização neste tipo de iniciativa de monitoramento estratégico, aliada a alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais. Dependemos, hoje, de reforço em nossa cultura democrática, contra uma cultura que, por séculos, instalou-se em nossos governos, posicionando a sociedade civil, por vezes, como uma espécie de adversária, ou objeto de tutela governamental.

Ainda assim, há determinados níveis em que pode ser vislumbrada a possibilidade de um monitoramento de tipo estratégico, atento à existência simultânea de várias políticas, e de suas possíveis complementaridades que deveriam ser reforçadas, ou conflitos, que poderiam ser minimizados.

É imprescindível que o monitoramento estratégico seja o mais flexível possível, e respeite as particularidades de cada política ou conjunto de políticas. É necessária também a construção de sistemas de informação adequados, pois um dos entraves a qualquer processo de monitoramento é a dificuldade de se obter informações precisas e estruturadas. Tal restrição não é apenas setorial, atinge também os órgãos centrais de planejamento.

As condições materiais dadas ao planejamento também precisam ser revistas. Em países como o Brasil, de grande extensão territorial, muitas diversidades e desigualdades, é muito importante que os técnicos governamentais dedicados ao planejamento tenham acesso e possam vivenciar ao menos parte dessa realidade. É impossível imaginar um planejamento de boa qualidade, feito apenas de análises elaboradas preponderantemente dentro dos escritórios governamentais. É preciso vivência e diálogo em circuitos externos ao âmbito das atividades de governo.

Na “Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento”, documento de 2010 elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em sua página 25, temos o seguinte:

“A diversidade é o ativo mais valioso para o pleno desenvolvimento brasileiro. Com dimensões continentais e população plural, trata-se de uma realidade na qual não cabe solução única. É preciso flexibilidade, abertura e diálogo para que o Brasil se encontre consigo mesmo, na sua diversidade cultural, étnica e regional, e no enorme potencial que deriva desta riqueza.”

E prossegue, na página 28:

“O modelo a ser consolidado se ancora nesta parceria estratégica entre o setor público, com suas funções de regulação, controle, planejamento e articulação, e o setor privado, mobilizado para assumir a liderança dos grandes projetos, principal veículo dos investimentos. O aperfeiçoamento do Estado para cumprir seu papel passa pelo reforço da capacidade de planejamento e de diálogo e concertação, para que os objetivos de longo prazo sejam definidos de maneira compartilhada e que aumente a confiança de todos no futuro do País.”

E, na página 30, como parte do tópico Desafios do Estado democrático e indutor do desenvolvimento, no tema: Aperfeiçoar a gestão pública, temos esta seguinte orientação:

“Garantir a capacidade dos governos para atuação em temas transversais, como juventude, promoção da igualdade de gênero e raça e direitos humanos, e de coordenação e gestão integrada de políticas e estruturação dos sistemas como educação, saúde, assistência social, segurança pública, ciência, tecnologia e inovação.”

Acreditamos que as passagens acima, tomadas em conjunto, respondem às principais questões e desafios lançados à perspectiva de um monitoramento estratégico, da maneira como procuramos construir. O que não poderá ser feito isoladamente, pelos motivos que foram expressos neste texto.

Referências bibliográficas

ARIZNABARRETA, KOLDO E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad em la gestión pública. VI Congreso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Buenos Aires, 5-9 Novembro, 2001. BID / Harvard University. A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina. São Paulo: Ed. Campus, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O.; PRZEWORSKI, A. Política y Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica; CLAD, 2004.

CARDOSO JR., J. C. (org). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 4, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org). Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 5, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org). Gestão Pública e Desenvolvimento. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 6, Ipea, 2011.

CASSIOLATO, M. M. & GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Nota Técnica n. 06, Ipea, 2010.

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.

CHELIMSKY, E. & SHADISH, W. (Eds). Evaluation for the 21st Century: a handbook. EUA: Sage Publications, 1997.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) & BM (Banco Mundial). Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: informe nacional – Brasil. Caracas, Venezuela; Washington, EUA: CLAD, BM, 2007.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) & BM (Banco Mundial). Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países. Caracas, Venezuela; Washington, EUA: CLAD, BM, 2007.

COSTA, F. L. Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, C. G. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, mimeo, 2006.

DAGNINO, R. et alli. Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.

- DROR, Y. A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009.
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília: Enap, 2009.
- FARIA, C. A. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: RBCS, vol. 20, n. 59, 2005.
- FIANI, R. Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011
- FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte: análise e Conjuntura, 1986.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: PPP, n. 21, Ipea, 2000.
- GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. Brasília: mimeo, Ipea, 2011.
- GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Brasília: Texto para Discussão n. 776, Ipea, 2001.
- HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (orgs). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009.
- HUERTAS, F. O Método PES: entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 1996.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Pedro Luiz Barros Silva & Nilson do Rosário Costa, Cooperação Técnica BID-Ipea, 2002.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Ricardo Toledo Silva, Cooperação Técnica BID-Ipea, 2002.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2009.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (orgs). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MARTINS, P. E. & PIERANTI, O. P. (orgs). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. Brasília: Ipea, 1996.
- MATUS, C. Teoria do Jogo Social. São Paulo: Fundap, 2005.
- MELO, M. A. Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Plano Plurianual 2004-2007: relatório de avaliação. Brasília: SPI, MPOG, 2008.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Plano Plurianual 2012-2015: mensagem presidencial. Brasília: SPI, MPOG, 2011.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI, MPOG, 2009.

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucinal y desempeño econômico. México: Fondo de Econômica, 1993.

PETERS, G. & PIERRE, J. (orgs). Administração Pública: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasilia: Enap, 2010.

PETERS, G. La Política de la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999 (original em inglês de 1995).

PETERS, G. *Managing horizontal government*: the politics of coordination. Canadian Centre for Management Development. January, 1998.

PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, Ipea, 2011.

QUEIROZ, A. A. Por Dentro do Governo: como funciona a máquina pública. Brasília: Diap, 2009.

REZENDE, F. C. Porque Falham as Reformas Administrativas? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

RIBEIRO, S. M. Governança Democrática e Viés Técnico da Burocracia Brasileira. Asunción, Paraguai: XVI Congresso del CLAD, 2011.

VÁSQUEZ, J. M. & ORTEGÓN, E. Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe. Santiago do Chile: Ilpes, 2006.

ANEXO

Apresentação sintética dos conceitos-chave do pensamento de Edgar Morin

Extraído e disponível em: <http://30anos.ipiaget.org/complexidade-valores-educacao-futuro-edgar-morin/programa/conferencistas/edgar-morin/conceitos-chave.htm> . Acesso em 14/03/2013.

A crise do paradigma da simplificação

A reflexão epistemológica de Edgar Morin parte do diagnóstico da crise daquilo a que chama o «Paradigma da Simplificação», ou seja, o modelo de produção, organização, validação e transmissão do saber que esteve na base dos prodigiosos avanços das ciências e da tecnologia dos últimos 300 anos.

Os princípios e as regras desse paradigma, que foram, no essencial, enunciados no século XVII, não se restringem à ciência. De fato, estruturam o modelo de pensamento que conforma a visão de mundo e a própria organização daquelas que se designam por sociedades desenvolvidas.

Em grande parte, através da escola, os princípios e as regras desse paradigma foram – e continuam a ser – assumidos como uma «segunda natureza» – isto é, como o único modo possível de conceber o real e de ordenar a ação sobre o mundo.

Mesmo quando não são expressamente enunciados ou conscientemente assumidos, o princípio da não contradição, as concepções lineares de tempo e de causalidade, da validação empírica do conhecimento, da divisão dos problemas em questões mais simples, informam não apenas a ciência, mas também a organização do trabalho e a visão de mundo dos homens e mulheres «comuns».

Liberta dos impasses das grandes questões metafísicas, a ciência progride através da separação dos problemas e da divisão em disciplinas com objetos delimitados. O sistema de ensino reproduz esse modelo disciplinar e induz os alunos, desde cedo, à escolha entre áreas “vocacionais”. A economia desenvolve-se através da divisão do trabalho e da especialização.

Se tudo isto traz enormes progressos, conduz também àquilo a que Morin chama uma «hiperespecialização» cujos custos são, a diversos níveis, dramáticos.

Excessivamente especializadas, as ciências deixam de ser capazes de comunicar entre si, e a imensidão de saberes que produzem deixam de poder ser integrados em visões globais da realidade. Assim, as ciências naturais produzem todos os dias novos e espantosos conhecimentos, mas não os conseguem ordenar às suas grandes questões originais: As ciências sociais procuram imitá-las na

especialização e nos métodos e, nesse processo, esquecem-se da sua pergunta fundamental: o que é o humano?

A escola negligencia a formação integral e não prepara os alunos para mais tarde enfrentarem o imprevisto e a mudança.

A especialização do trabalho fecha cada vez mais os indivíduos em áreas restritas de competência e induz o desinteresse cívico e a ignorância (sob a forma das «ideias feitas») acerca de outras dimensões da vida individual e coletiva.

Tudo isto produz aquilo a que Morin chama a «inteligência cega», isto é, um conhecimento sem consciência de si mesmo e incapaz de gerar uma visão global da realidade.

A gravidade dessa «cegueira» é que se constituiu numa ameaça para a sobrevivência da humanidade e para a preservação dos equilíbrios naturais. Assim, a ciência e a tecnologia, que tantos benefícios produziram, tornaram-se também em agentes do perigo da eliminação global da humanidade, seja através das armas de destruição massiva, seja através da possível ruptura do ecossistema planetário.

A situação é ainda mais difícil porque «cabeças feitas» segundo o paradigma da simplificação dificilmente podem posicionar-se num ponto de vista a partir do qual seja possível alterar este estado de coisas. (Assim, é apenas normal que aqueles que assumem funções de responsabilidade global, não tenham –aparentemente para grande espanto de alguns – a «visão estratégica» ou a «capacidade de liderança» para vencer as crises e superar as ameaças que decorrem do próprio modelo de pensamento e de desenvolvimento de que eles mesmos são um produto).

A emergência do Paradigma da Complexidade

Para Edgar Morin, torna-se claro que é preciso opor ao paradigma da simplificação uma nova forma de pensar que seja capaz de apreender a complexidade do real.

Ainda que trate esse tema em diversos textos, é na sua obra maior, *O Método* (seis volumes, publicados entre 1977 e 2004), que Morin apresenta sistematicamente o novo paradigma da complexidade que, como diz «emerge» por entre as fissuras do pensamento simplificador ainda dominante.

É na evolução da própria ciência que Morin encontra as mais claras evidências da falência da simplificação e da emergência desse novo paradigma: a microfísica depara-se com fenômenos inexplicáveis a partir do princípio da contradição e mostra que não é possível separar a ação do sujeito da produção de conhecimento, a astronomia põe em causa a noção de temporalidade linear, a biologia e as novas ciências da informação e da computação evidenciam que os fenômenos de que se ocupam não podem ser reduzidos a relações de causalidade eficiente, as ciências sociais e humanas deba-

tem-se com impossibilidade da redução dos acontecimentos históricos a leis e com as dificuldades de lidar com fenômenos como a ação a partir de métodos quantitativos.

Por toda a parte, são postas em causa as concepções tradicionais de objetividade, de lei científica, de determinação causal e as próprias barreiras disciplinares das ciências. Num aparente paradoxo, é afinal o desenvolvimento da ciência simplificadora que mostra que a realidade é demasiado complexa para ser compreendida e explicada pelo paradigma da simplificação.

A partir de uma impressionante informação sobre diversos campos da ciência, da recuperação de questões e ensinamento da filosofia e, sobretudo, de um notável trabalho de organização de elementos aparentemente sem relação entre si, Morin procura aclarar os princípios e o método de uma nova forma de pensar cientificamente o real e de acolher a sua complexidade.

A complexidade: os conceitos-chave de «dialógica» e a «recursividade»

O desafio da complexidade clarifica-se: trata-se de ser capaz de pensar o real como um todo e não de o reduzir arbitrariamente a elementos redutores; trata-se de apreender o real na sua unidade e multiplicidade ou, como diz Morin, na sua «unitas multiplex» em lugar de insistir em retalhá-lo em partes; trata-se de saber pensar o imprevisível, o circular, o recursivo, ou seja, o que escapa às concepções tradicionais de determinação causal e de tempo linear; trata-se de quebrar definitivamente as barreiras disciplinares e de construir uma ciência pluridimensional e transdisciplinar.

Mas importa, antes do mais, esclarecer a lógica do novo modelo de ciência que ainda se anuncia confusamente.

É assim que Morin formula os conceitos-chave de **dialógica** e **recursividade**. Por oposição ao princípio da não-contradição a **dialógica** é «a unidade complexa entre duas lógicas, entidades ou substâncias complementares, concorrentes e antagônicas que se alimentam uma da outra, se completam, mas também se opõem e combatem.» (*O Método*, vol.5)

Pensar dialogicamente é compreender que a realidade se constitui, modifica, destrói e regenera a partir de princípios e forças contrárias (por exemplo, todos os fenômenos e sistemas naturais ou humanos obedecem a uma ordem que foi produzida a partir de uma desordem inicial que, por sua vez, resultou da destruição de uma ordem anterior – ordem e desordem não podem ser pensadas separadas, mas como um par que na sua relação dialógica produz as infinitas configurações e modificações do real).

Por oposição ao princípio determinista da causalidade linear (todos os fenômenos têm uma causa e são, por isso, explicáveis em relações particulares de causa-efeito; numa relação de causalidade particular há fenômenos determináveis como causa e fenômenos determináveis como efeitos, sem que essa relação se possa inverter: A é causa de B. B pode ser causa de C, AB podem ser causa de D,

mas B não pode ser causa de A, C causa de B, D causa de AB) é preciso pensar a **recursividade** ou, seja, a possibilidade de a causa agir sobre o efeito e de o efeito agir sobre a causa.

São exemplos de aplicação deste conceito difícil para os nossos hábitos de pensamento, a concepção de relações complexas, como as organismo/meio ou indivíduo/sociedade como relações recursivas em lugar de persistir, por exemplo, na estéril discussão sobre se são os indivíduos que produzem a sociedade ou se é esta que produz o indivíduo.

Pensados recursivamente, um conceito como o de adaptação permite pensar iterativamente a relação organismo/meio; um conceito como o de socialização designa a dupla ação do indivíduo sobre a sociedade e da sociedade sobre o indivíduo.

Acompanhamento Orçamentário

Physical Tracking of Budget Actions

Leila Barbieri de Matos Frossard <leila.frossard@planejamento.gov.br>

Marcio Luiz de Albuquerque Oliveira <marcio.l.oliveira@planejamento.gov.br>

O objetivo deste trabalho é descrever o processo de Acompanhamento Orçamentário e refletir acerca da sua relevância para uma gestão pública mais eficaz. Para os gestores, ele permite o aprimoramento dos orçamentos dos respectivos órgãos setoriais e facilita o trabalho na gestão dos recursos públicos, na medida em que se utiliza da informação físico-financeira do orçamento para gerar programações mais ajustadas à política engendrada. Para a sociedade, traz a transparência na utilização dos recursos, uma vez que mostra a realização do gasto e o respectivo produto ofertado pelo poder público. Adicionalmente, este acompanhamento subsidia a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e contribui na apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do Orçamento da União.

É importante mencionar que o acompanhamento da execução orçamentária esteve previsto em dispositivos legais desde 1964, quando da publicação da Lei 4.320. Sua principal função era a do acompanhamento financeiro do gasto público, que se inicia na programação orçamentária, que, em resumo, autoriza cotas periódicas de recursos globais dentro do exercício financeiro para cada setorial. A partir de meados da década de 90, este controle foi ampliado com a incorporação da austeridade fiscal exigida pelo Fundo Monetário Internacional como contrapartida para concessão de empréstimos, sobretudo depois das crises financeiras do México, do sudeste asiático e da Rússia.

Para o alcance de superávits primários (metas fiscais), já estava previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 1993 (Lei 8.447/1992) a determinação para que na mensagem presidencial que encaminhasse o projeto de lei orçamentária, fosse elaborado o demonstrativo das necessidades de financiamento do setor público federal, explicitando as receitas e despesas, de modo a expressar os resultados nominal, primário e operacional considerados no projeto para 1993, bem como demons-

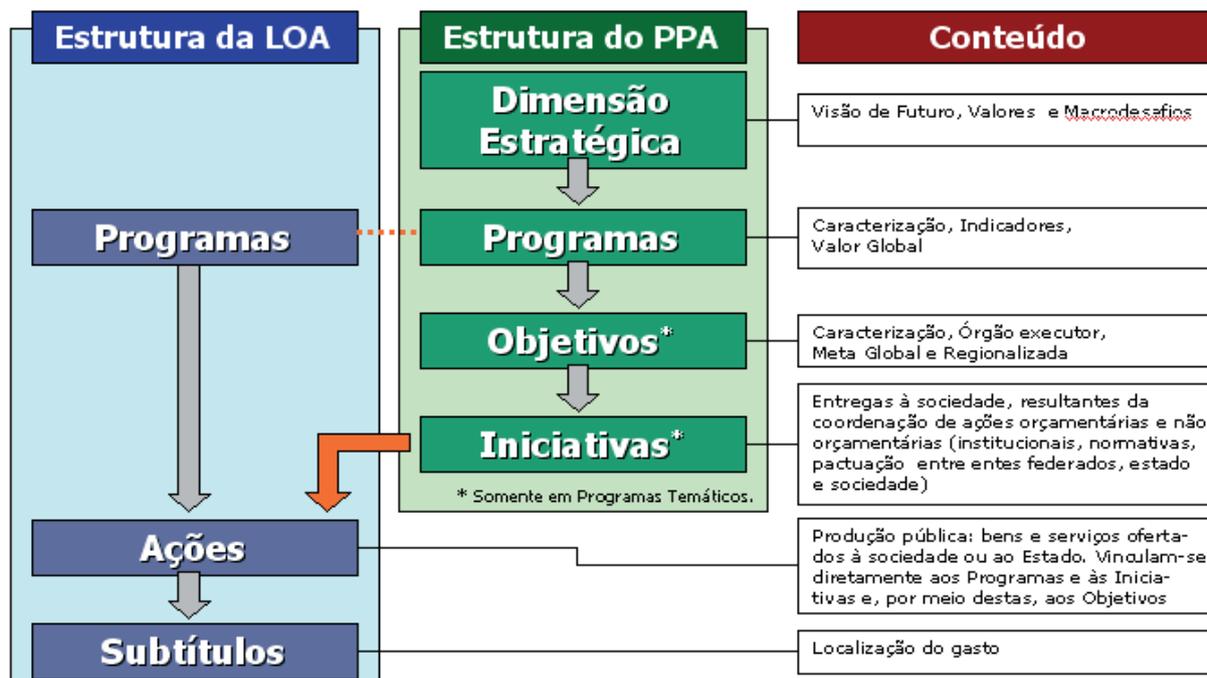
trativo de tais resultados nos últimos três anos e a respectiva metodologia, antes mesmo, portanto, dos regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

Vale lembrar que a LRF disciplinou tal procedimento nas LDOs a partir de 2000, fazendo constar a meta no corpo da lei de diretrizes. Ressalta-se que as avaliações de receitas e despesas bimestrais determinadas pela lei complementar obriga o acompanhamento da execução orçamentária em rito quase que diário, situação que permite o ajuste fino da execução em relação à meta fiscal estabelecida. Assim, observa-se que isso continua sendo elemento fundamental para a boa gestão orçamentária, tendo em vista que os governos precisam de disciplina fiscal para manter a relação dívida pública/PIB solvente e consequentemente sustentável com relação ao gasto público. Dessa forma, o respectivo acompanhamento físico tem o aspecto geral de complementar as atividades desenvolvidas por aqueles que labutam na área do orçamento, seja para aferir a produção pública ofertada, seja para mensurar os impactos que a restrição fiscal impõe sobre o planejamento da política observada na peça orçamentária.

Posto isso, convém explicitar que o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan foi criado a partir do Plano Plurianual – PPA 2000-2003 para ser um instrumento de acompanhamento e controle da execução física dos gastos orçamentários do Governo Federal. Como ferramenta de extração de dados, permitiria a obtenção de informações relativas à execução física, tanto orçamentárias quanto financeiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em um formato gerencial para apoio às etapas do ciclo de gestão dos PPAs. Entretanto, com o advento do PPA 2012-2015, o sistema como concebido deixou de atender a seus propósitos originais e foi desativado para inserção de informações que tenham como base o ano de 2012.

A nova estrutura do PPA 2012-2015, que apresenta Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas, além dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, buscou evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, verificada anteriormente entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles. Os programas possuem Indicadores e Objetivos. Cada Objetivo é composto por Metas e Iniciativas que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos. As Iniciativas asseguram o vínculo com as ações orçamentárias, agora detalhadas apenas nas LOAs, vinculadas diretamente aos Programas Temáticos, conforme figura abaixo:

Figura 1. Esquema da integração atual entre PPA 2012-2015 e LOAs.



Com a desativação do SIGPlan, as informações acerca do monitoramento e avaliação do PPA foram incluídas em um novo módulo desenvolvido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. O SIOP é um sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal, tendo sido desenvolvido em softwares livres e composto por vários subsistemas: PPA, LDO, LOA, de receitas e de alterações orçamentárias.

Entretanto, com essa desativação, permanecia a necessidade do acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, que constam apenas nos Orçamentos, principalmente porque os bens e serviços ofertados à sociedade, oriundos das despesas orçamentárias, precisam ser mensurados. Ademais, é necessário verificar se o produto especificado e sua respectiva meta estão adequados com a descrição e implementação previstas nos atributos da ação. Esta verificação, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), é a mais simples, difundida e comum na administração pública. Em geral, é praticada pelos próprios órgãos encarregados da execução da política e o critério de sucesso se remete à eficácia objetiva do alcance das metas.

Dessa forma, evidenciar o valor físico executado torna-se uma questão indispensável para que, entre outras finalidades, se possam aperfeiçoar os próximos orçamentos públicos a serem elaborados, com foco, sobretudo, em resultados. Por isso, a partir de 2012, a SOF implementou um processo de acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, apoiado por uma solução em Tecnologia de Informação - TI, implementada em outro módulo no SIOP.

A conexão entre os dois módulos, citados anteriormente, é feita para aqueles empreendimentos inseridos no PPA 2012-2015, que são identificados por meio de Iniciativas Individualizadas e possuem apenas uma ação e um subtítulo correspondente.

Assim, o Acompanhamento Orçamentário retrata uma situação passada que pode, portanto, não ser mais verdadeira no presente, mas que é de grande valia quando o recorte temporal se aproxima do período em que recursos são utilizados (ao final de um exercício financeiro, p. ex.). Como os dados fornecidos pelo acompanhamento são de conformidade para controle formal, eles são estáticos e permitem a obtenção de subsídios úteis para prestação de contas e transparência exigida pela sociedade, tal qual como previsto na Constituição. O acompanhamento pressupõe uma visão geral do que está sendo acompanhado e a informação proporcionada por ele contribui para realização do monitoramento e avaliação. São utilizados indicadores de eficiência e eficácia como forma de medição e a responsabilidade por executar o acompanhamento recai sobre os administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos.

O monitoramento, por sua vez, busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente. Ao se identificar tempestivamente os pontos frágeis e as restrições, os dados são importantes para proporcionar intervenções corretivas por meio de uma ação proativa do gestor. Essa é uma atividade gerencial que maximiza os resultados. Os dados, por conseguinte, são dinâmicos. As informações do monitoramento são transitórias (dinâmicas) e servem como subsídio para a avaliação. Também faz uso de indicadores de eficácia e os instrumentaliza para uma análise posterior na busca de sinais para efetividade, resultados e impactos, que são comumente buscados quando da avaliação de uma política pública. Quem é responsável por monitorar são os administradores que precisam priorizar os projetos da sua pasta para garantir a efetiva realização. O monitoramento traz subsídios para a tomada de decisão já que trabalha com a especificidade.

O quadro a seguir reúne as diferenças desses conceitos por dimensão:

Quadro: Dimensões do Acompanhamento e do Monitoramento

Dimensões	Acompanhamento	Monitoramento
Amplitude	Pressupõe visão geral	Pressupõe especificidade
Aplicação	Dados de conformidade - controle (estático)	Dados para intervenções corretivas/proativas - gerencial (dinâmico)
	Subsídios para prestação de contas e transparência	Subsídios para a tomada de decisão
Forma de Medição	Indicadores de eficiência e eficácia	Indicadores de eficácia e sinais para a efetividade, resultados impactos
Informação	Perene: contribui para o monitoramento e avaliação	Transitória: subsídios para avaliação
Responsabilidade	Atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos	Atribuída aos administradores que precisam priorizar os projetos para garantir a efetiva realização

Mudanças no acompanhamento da ação orçamentária

O acompanhamento a ser feito nesse módulo será executado em nível de subtítulo das ações orçamentárias considerando a execução física e financeira, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento de Investimentos, por sua vez, possui seu próprio processo e módulo de acompanhamento no SIOF, que foi desenvolvido pela SOF, mediante a solicitação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento (DEST).

Os objetivos do acompanhamento da execução física e financeira são gerar informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorar os orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e a transparência na utilização dos recursos públicos para a sociedade, bem como a apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do orçamento da União.

Serão acompanhados, semestralmente, todos os subtítulos das ações orçamentárias que tenham produtos com metas associadas. Não serão acompanhadas ações sem produtos, ações do orçamento de investimentos (esfera 30), como dito anteriormente, e ações não orçamentárias (conceito que agora não existe mais no PPA 2012-2015). Ressalta-se que, para o ano de 2012, foi considerado o período acumulado de janeiro a dezembro. A partir de 2013, esse acompanhamento será feito duas vezes ao ano, ou seja, para o período de janeiro a junho e para o acumulado de janeiro a dezembro.

Estão previstos, no módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOF, campos para comentários gerais a respeito de execução dos seus subtítulos das ações orçamentárias, que deverão ser preenchidos para a obtenção de informações acerca da evolução no alcance da meta estabelecida e sobre o seu alcance efetivo.

Para 2012, a meta física pode ser reprogramada por ocasião da abertura do módulo de Acompanhamento Orçamentário. Para execução de 2013, essa reprogramação física deverá ser feita duas vezes, no meio e no final do ano. Sendo de caráter somente gerencial e não obrigatório, ela tem por finalidade mensurar, de forma mais precisa, os ajustes necessários à apuração dos resultados da ação orçamentária no decorrer do exercício financeiro.

Também haverá a reprogramação financeira, que corresponderá ao limite de empenho (orçamentário) que foi disponibilizado pelo órgão aos subtítulos das ações que estão sendo acompanhadas. Esta reprogramação visa o gerenciamento das metas previstas na LOA de forma mais próxima da realidade dos setoriais, em que ajustes financeiros específicos são efetuados para implementar a programação, mas que nem sempre precisam ser acompanhados de atos legais, sendo, em muitos casos, refinamentos que ocorrem no âmbito de sistemas informatizados, espelhando as atividades de gestão orçamentária-financeira do setorial. Caso não tenha havido reprogramação financeira, o setorial preencherá o sistema com o valor recebido em lei e suas alterações (dotação atual).

Os ajustes no reprogramado físico podem ocorrer por três situações:

- Por conta do emendamento, pois o Congresso Nacional altera a LOA em termos financeiros, mas não as metas físicas;
- Por motivo das alterações orçamentárias, que porventura não tenham sido atualizadas por ocasião da efetivação da alteração orçamentária ocorrida no exercício. Cabe observar que, no caso das ações de benefícios aos servidores, o ajuste é obrigatório no ato da alteração; e
- Revisão do planejamento físico.

Como dados físicos serão acompanhados: a meta LOA, a meta Reprogramada e o Realizado. Os dados financeiros, por sua vez, serão: Dotação Inicial, Dotação Atual, Reprogramação Financeira (Limite Orçamentário), Empenhado, Liquidado (efetivo) e Pago. Todos os campos financeiros, com exceção da Reprogramação Financeira não precisarão ser preenchidos porque virão automaticamente, ou do SIOP, ou do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Será objeto do acompanhamento, além dos dados solicitados acima, a execução física das ações referentes aos Restos a Pagar Não Processados que forem efetivamente liquidados. Para tanto, o físico das ações, cujos empenhos foram inscritos em restos a pagar não processados, deverá ser informado em campo próprio do módulo de acompanhamento do SIOP. As informações financeiras sobre o RAP não processado serão o inscrito líquido, liquidado e pago e virão automaticamente do SIAFI. Salieta-se que pela possível ocorrência de alterações nas classificações institucional, funcional e programática e/ou de produto e/ou unidade de medida, os campos com valores financeiros de RAP não processados podem vir zerados e assim os setoriais devem registrar os dados efetivos de execução física, caso tenham ocorrido, no realizado físico, e preencher em seguida a justificativa, identificando a programação correlata.

Para ações que apresentam valores de metas físicas com caráter de acumulação como, por exemplo, a de benefícios aos servidores, ressalta-se que os valores a serem preenchidos como reprogramação e de realização da meta física devem ser a média do período, ou seja, de seis meses quando considerado de janeiro a junho e de doze meses para janeiro a dezembro. Portanto, este preenchimento deve obedecer o mesmo critério de quando foi inserida a meta na LOA.

Para fazer o Acompanhamento Orçamentário, que considera os valores físicos e financeiros das ações, são utilizados, como forma de medição, indicadores de eficiência e eficácia. Os dois tipos de indicadores poderão ser em relação à meta apresentada na LOA ou em relação à meta após a reprogramação.

Neste acompanhamento, eficiência significa a relação do valor unitário do produto previsto na LOA e suas alterações, e o realizado no final do período; quanto mais próximo ou maior que um, na maioria

dos casos, é melhor. Da mesma forma a eficácia relaciona as metas de produto previstas e as efetivamente realizadas, sem considerar, contudo, a que custo estas entregas foram produzidas.

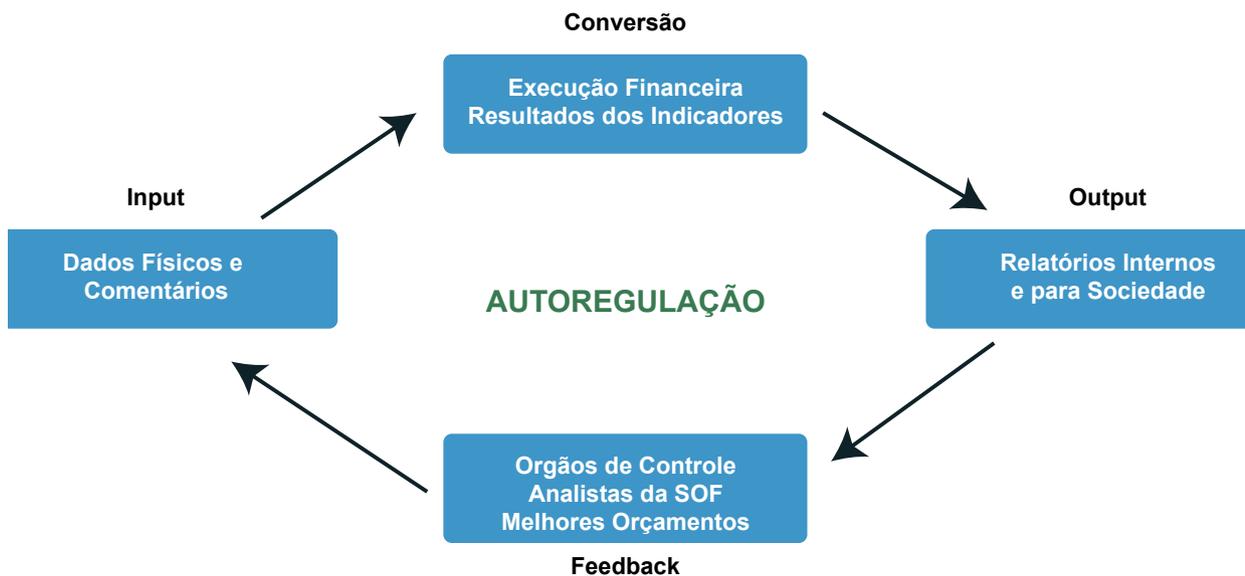
O sistema emitirá quatro tipos de relatórios, a saber: Relatório Resumo da Execução das Ações, Relatório Acompanhamento da Execução, Situação da Coleta e Espelho da Ação Orçamentária. Cada um deles com uma função específica. O Relatório Resumo da Execução das Ações trará, além das informações do cadastro vigente da ação orçamentária, resumo das informações da execução da ação, bem como a meta física realizada que é informada na captação. Este relatório, mais simples, foi formatado para ser disponibilizado à sociedade. O Relatório Acompanhamento da Execução é mais detalhado e traz informações acerca dos dados inseridos na captação referentes ao reprogramado físico e financeiro e os seus respectivos indicadores, além de informações sobre os Restos a Pagar não Processados. A Situação da Coleta permite ao gestor verificar como está o andamento da coleta de dados. O Espelho da Ação traz informações sobre os atributos da ação orçamentária e os indicadores da ação e dos subtítulos, bem como os comentários e justificativas preenchidos pela unidade orçamentária ou diretamente pelo setorial.

Os relatórios citados são os *outputs* de um processo que se inicia a partir de dados físicos e comentários (*inputs*), que são convertidos para propiciar um *feedback* aos atores envolvidos no processo: órgãos de controle e analistas da SOF, possibilitando melhores orçamentos.

Ao construir um sistema informatizado, como o módulo do SIOP para o Acompanhamento Orçamentário, que é atrelado aos resultados do processo de execução orçamentária, pode-se usar a teoria do Funcionalismo (Demo, 1995) para sustentá-lo. Nela, é identificado o processo que deu causa o produto gerado e mostrado como se organizou o efeito deste produto naquele processo influenciado pela conversão que o sistema emprega mediante os *inputs* e *outputs* gerados, baseado em uma lógica que proporciona a autorregulação.

A figura 2 exercita esse ciclo sistêmico de forma simplificada.

Figura 2. Ciclo Sistêmico Simplificado do Acompanhamento Orçamentário.



Considerações Finais

Essa comunicação buscou mostrar que o Acompanhamento Orçamentário desenvolvido no SIOF pode ser um instrumento importante para verificar se os produtos entregues estão em consonância com as especificações e se suas respectivas metas foram alcançadas. Para isso, foram criados campos para comentários onde o gestor deverá apresentar informações sobre a evolução do alcance da meta estabelecida e do alcance efetivo. Com isso, ter-se-á informações úteis para mensuração das entregas efetivas. Isso possibilitará identificar possíveis correções necessárias nos próximos orçamentos ou, até mesmo, a exclusão da programação.

Para o orçamento de 2013 e seguintes, foi criada a figura de Plano Orçamentário – PO. Segundo o Manual Técnico do Orçamento – MTO-2013, o PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o subtítulo (localizador de gasto) da ação.

Um dos desafios para o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias da LOA-2013 é a necessidade de refletir o PO no sistema, uma vez que foram considerados diversos POs para 2013, apesar dos mesmos não constarem em lei. O PO pode ser utilizado como produção pública intermediária, etapa de projeto e/ou de acompanhamento intensivo.

Como avanços propostos, entende-se que o orçamento precisa se aproximar cada vez mais das metas que estão descritas nos Objetivos do PPA, de modo a traduzir o que foi planejado em ações orçamentárias ano após ano. Essa conexão entre o Plano e o Orçamento é de fundamental importân-

cia, pois a vinculação entre planejamento e recursos pode ser observada e mensurada efetivamente. Dessa forma, os produtos e serviços previstos precisam espelhar a escolha da produção pública, principalmente aquelas dependentes de recursos orçamentários para sua realização. Adicionalmente, as restrições e situações pontuais de implementação da política devem ser tratadas em caráter prioritário e selecionadas caso a caso para serem efetivamente monitoradas a fim de não comprometerem o planejamento.

Com isso, é possível elaborar orçamentos focados em resultados e propiciar melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, proporcionando uma gestão pública mais eficaz, pois cria informações que auxiliam o processo de tomada de decisões (BRUMBY e ROBINSON, 2005). Desse modo, o orçamento público estará cada vez mais adequado ao planejamento governamental.

Referências bibliográficas

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10101.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____ Lei nº 4.320/93 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____ Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm> Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____ Lei nº 8.447 de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8447.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento MTO, versão 2013. Brasília, 2012.

BRUMBY, Jim; ROBINSON, Marc. Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature. IMF Working Paper 05/210. Washington: International Monetary Fund, 2005.

DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. São Paulo. Ed. Atlas, 1995.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação de Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referências teóricas. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, 1 (3), p. 107-127, set-dez, 1986.