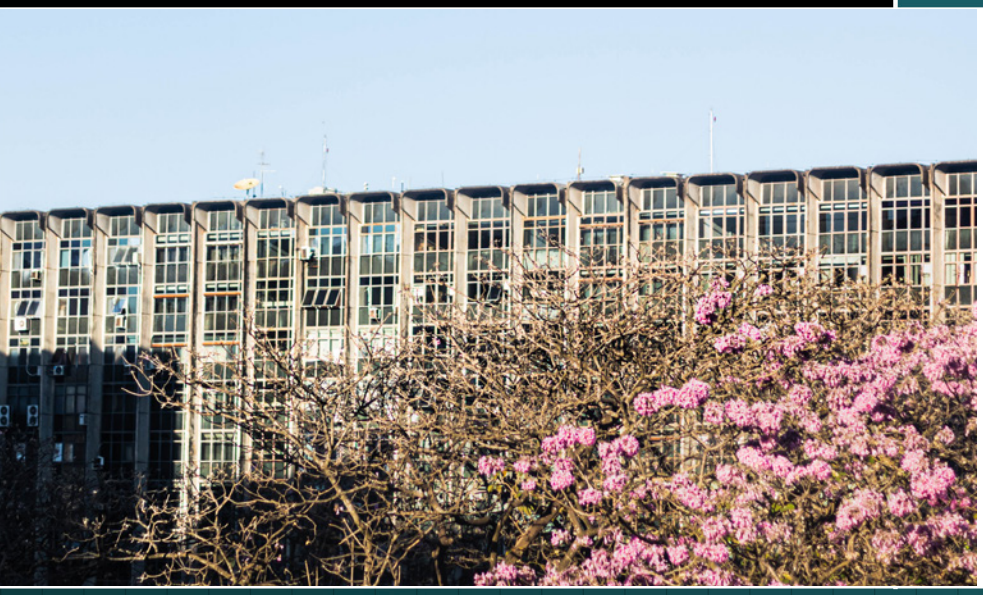
# RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



ASSECOR

Volume 9 - Número 1

2019

# Expediente

**Editor** Márcio Gimene

**Equipe Editorial**

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica
Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal
Elaine Marcial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública
Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas
Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**Diagramação** Gabriela Alves

**Foto da capa** Eloíne Gomes

**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

**O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal . . . . . 5**
*The new tax regime and the federal planning and budget system*
Márcio Gimene

**Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988 . . . . . 25**
*Roots of the submission of the ppa to the budgetary logic in Brazil after CF-1988*
José Celso Cardoso Jr

**Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil: o licenciamento ambiental e os entraves à melhoria do ambiente de negócios. . . . . 39**
*Challenges to increase private investment in infrastructure in Brazil: Environmental licensing and barriers to improving the business environment*
Poliana Marcolino Corrêa

**Frases comumente ditas por servidores públicos –reflexões à luz de teorias em políticas públicas . . . . . 63**
*Phrases commonly said by public servants – reflections on public policy theories*
Clarice Fernandes Marinho
Thaís Lopes Rocha

**Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas . . . . . 74**
*Budget of the national defense from 2010 to 2018: analysis and perspectives*
Ronaldo Quintanilha da Silva

**Os arranjos de governança do processo judicial eletrônico na justiça do trabalho . . . 97**
*The governance arrangements of the electronic judicial process in the brazilian labor justice*
José Flávio Albernaz Mundim

**Entrevista com o General Santa Rosa . . . . . 112**
por Jackson De Toni

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

# O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal

## *The new tax regime and the federal planning and budget system*

**Márcio Gimene** gimene12@gmail.com
Analista de Planejamento e Orçamento em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

**Recebido** 31-mai-19 **Aceito** 21-jun-19

**Resumo** O artigo discute em que medida o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 favorece o desenvolvimento do País. A primeira seção apresenta uma síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo, tendo como referência os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019). A seção seguinte discute em que medida o Novo Regime Fiscal contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. A terceira e última seção apresenta propostas de ajustes normativos que podem contribuir para promover a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos. Conclui-se que a implementação de ajustes normativos como os discutidos neste trabalho pode contribuir para que o planejamento governamental oriente o orçamento-programa e este oriente o desembolso financeiro, permitindo assim que o Estado recupere a capacidade de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

**Palavras-chave** planejamento, orçamento, regime fiscal, macroeconomia.

***Abstract*** *This paper discusses the extent to which the New Tax Regime established by Constitutional Amendment 95/2016 promotes the development of Brazil. The first section presents a synthesis of the contemporary macroeconomic theoretical debate, with reference to the works of Resende (2017), Mollo (2019) and Conceição (2019). The following section discusses the extent to which the New Tax Regime contributes to the strengthening of the Federal Planning and Budget System. The third and final section present proposals for regulatory adjustments that may contribute to promote conciliation between the objectives of promoting the development and control of expenses. It is concluded that the implementation of regulatory adjustments as covered in this work can*

*contribute to the governmental planning guides the performance budgeting and this guides the cash flow, thus allowing the State to recover the ability to coordinate the actions governmental organizations on a national scale.*

***Keywords*** *planning, budget, tax regime, macroeconomics.*

Quando a economia mundial está aquecida e os preços das *commodities* internacionais elevados, o Brasil se beneficia da demanda externa. Mas quando a demanda externa se retrai, e os preços das *commodities* caem, o país tem se mostrado incapaz de garantir o dinamismo da economia doméstica. Como consequência, a tendência no curto prazo é a manutenção do *gap* tecnológico em relação aos países desenvolvidos, em decorrência da persistência de problemas estruturais na nossa economia. Reverter essa situação exige a realização de mudanças estruturais, que favoreçam atividades mais intensivas em conhecimento e inovação.

Este diagnóstico é compartilhado por adeptos das mais diversas correntes ideológicas. O aparente consenso se exaure, no entanto, quando se avança nas discussões sobre as estratégias a serem adotadas. Há quem defenda que os estímulos às atividades mais intensivas em conhecimento e inovação devam ser focados nos setores nos quais o país já dispõe de vantagens comparativas, como ocorre em nichos do agronegócio e da indústria extrativista. Outros alertam que vantagens comparativas podem e devem ser criadas, especialmente na indústria de transformação e nos serviços ligados à quarta revolução industrial. Alguns recomendam estratégias *wage-led* (centradas na ampliação dos salários e do mercado interno), enquanto outros defendem estratégias *export-led* (centradas na ampliação das exportações). Há quem acredite que os governos devem focar no controle dos gastos públicos, na expectativa de que isso anime os agentes privados a investirem em atividades produtivas. E há os que consideram o controle de gastos um aspecto secundário para a promoção do desenvolvimento.

O presente artigo se concentra neste último debate, tomando como referência as seguintes indagações: Em que medida o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos) favorece o desenvolvimento do País? Quais são as premissas que orientaram sua criação? Como o Novo Regime Fiscal interage com o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal? Quais aperfeiçoamentos normativos e de gestão se fazem necessários para que o Estado recupere a capacidade de realizar investimentos públicos e estimular os investimentos privados?

Em seguida a esta introdução é apresentada uma breve síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo, tendo como referência os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019). Argumenta-se que a teoria econômica convencional, inspirada na Lei de Say e na Teoria Quantitativa da Moeda, tem se mostrado inadequada para lidar com os desafios atuais. São demonstrados motivos pelos quais o bom funcionamento dos mercados demanda a ação do Estado, inclusive e especialmente nos ciclos de baixo crescimento econômico. Destaca-se que as políticas fiscal e monetária cumprem papel central a esse respeito. Afinal, quando prevalece o pessimismo entre os potenciais investidores privados, cabe ao Estado, que não tem objetivo de lucro, acelerar seus investimentos, mesmo quando isso implicar déficits temporários, como forma de estimular os agentes

privados a realizarem novos investimentos, aumentando assim o crescimento da produção, do emprego e da própria arrecadação tributária.

A seção seguinte discute em que medida o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Para tanto, recorda-se que o sistema de planejamento, concebido na década de 1950 e implementado nas duas décadas seguintes, tinha como elemento central o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, no qual o planejamento do desenvolvimento do País orientava o orçamento-programa e este orientava o controle do fluxo de desembolso financeiro. No entanto, a partir da década de 1980 sucessivas iniciativas que visaram restringir a capacidade de ação do Poder Executivo Federal afetaram a coordenação governamental em escala nacional, na medida em que a lógica de curtíssimo prazo dos desembolsos financeiros passou a orientar a elaboração e implamentação do orçamento-programa, enquanto que a lógica de curto prazo do orçamento-programa se sobrepôs ao planejamento governamental de médio e longo prazo. É sob esse prisma que se discute a instituição do Novo Regime Fiscal, tendo como referência a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou a proposta de Emenda Constitucional.

Por fim, a última seção sugere seis ajustes normativos que podem contribuir para promover a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos: revogar a Emenda Constitucional nº 95; instituir o orçamento-programa plurianual; revogar a necessidade de definição de metas de resultado primário nas Leis de Diretrizes Orçamentárias; revogar a "regra de ouro"; aprovar, com ajustes, a Lei Complementar de Finanças Públicas; e utilizar as Leis de Diretrizes Orçamentárias como instrumento de promoção do desenvolvimento. Conclui-se que a implementação de ajustes como estes podem contribuir para que o planejamento governamental oriente de fato o orçamento-programa, e este oriente o desembolso financeiro, permitindo assim que o Estado recupere a capacidade de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

## Breve síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo

A crença de que a emissão de moedas e a ampliação dos investimentos públicos provocam necessariamente inflação é um dos mitos mais difundidos da história do pensamento econômico. Como ocorre nas demais crenças, boa parte dos seus adeptos tem consciência da inexistência de evidências empíricas que sustentem suas conclusões. Ainda assim, seguem a difundido por acreditarem que isso contribui para a adoção de comportamentos coletivos supostamente desejáveis. No caso desta crença em particular, evitar a aceleração da inflação é a causa nobre acionada para justificar os atalhos teóricos e retóricos dos seus adeptos.

De acordo com a teoria econômica convencional, aqui entendida como o conjunto das formulações derivadas da Lei de Say e da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), os Estados nacionais soberanos estão sujeitos à mesma lógica orçamentária de uma família ou empresa: nunca devem gastar mais do que arrecadam. A simplificação tem forte apelo popular, já que as famílias e empresas experimentam diariamente o desafio de controlar despesas e ampliar receitas. A analogia desconsidera, no entanto, o fato fundamental de que, ao contrário das famílias e

das empresas, os Estados soberanos podem e devem emitir moedas e ampliar os investimentos públicos como forma de estimular o crescimento das economias nacionais que não estejam operando próximas do pleno emprego. "Ah, mas isso provoca inflação...", costumavam ponderar os adeptos da teoria econômica convencional até pouco tempo atrás, encerrando a discussão.

Desde a crise financeira mundial de 2008 ficou evidente, no entanto, a fragilidade dos modelos macroeconômicos orientados pela teoria econômica convencional[1]. Afinal, em resposta à crise financeira, os bancos centrais aumentaram a oferta de moeda em uma escala impressionante, sem que isso resultasse em aumento da inflação. Como aponta Resende (2019), o Banco Central dos Estados Unidos, por exemplo, multiplicou a base monetária por 60 em menos de 10 anos, aumentando as reservas bancárias de US$ 50 bilhões para US$ 3 trilhões naquele país. E as taxas de inflação continuaram baixas. O mesmo aconteceu no Japão, na Inglaterra, na Zona do Euro. Diante do *quantitative easing*, a inflação manteve-se extremamente baixa, contrariando a crença de que o aumento da oferta de moeda provoca necessariamente inflação. Daí a importância de repensarmos as teorias que orientam as políticas macroeconômicas.

Comecemos pela Lei de Say, sintetizada pela afirmação "a oferta cria a sua própria procura". Seu formulador, o francês Jean-Baptiste Say, argumentou que quando um produto é criado, nesse mesmo instante forma um mercado para outros produtos. Isso ocorreria porque os processos de produção de bens e serviços proporcionam rendimentos em termos de salários, lucros, juros e aluguéis, gerando também, por meio desses rendimentos, a demanda suficiente para consumir os bens e serviços inicialmente ofertados. Say concluiu então que não poderia haver sobra permanente ou duradoura de produção porque os excessos localizados seriam vendidos em decorrência da queda de preços localizadas nos setores onde esses excessos aparecerem. Dessa forma, os mecanismos de mercado seriam suficientes para impedir o surgimento de excessos de produção e as crises econômicas decorrentes desses excessos.

A TQM segue a mesma lógica. Seu ponto de partida é a equação de troca (MV = Py), segundo a qual a quantidade de moeda circulando (M), multiplicada pela velocidade desta circulação (V), é capaz de fazer circular a produção real total de uma economia (y), multiplicada pelos seus preços (P). Como a TQM considera irracional o entesouramento de moeda, desconsiderando, portanto, a possibilidade de que haja demanda especulativa por moeda e ativos financeiros, assume como suposto que V é estável ou previsível, pois a moeda recebida seria sempre recolocada em circulação na velocidade máxima permitida pelo sistema de pagamentos vigente. Seguindo essa lógica, os adeptos da TQM concluem que: i. o único efeito do aumento de M na equação de troca é o aumento proporcional de P, ou seja, o aumento do nível geral de preços (inflação); e ii. o principal responsável pela inflação é o Estado, quando tenta animar a economia ofertando moeda.

Assim, ao combinar a Lei de Say com a TQM, a teoria econômica convencional conclui que o ativismo estatal na política econômica ou é desnecessário, já que os mercados são auto reguladores, ou é nocivo, uma vez que causaria necessariamente inflação. (MOLLO, 2019)

1 Aos leitores não familiarizados com o tema, sugiro os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019) como referências para maiores aprofundamentos.

O cerne do questionamento de Keynes em relação à teoria econômica convencional reside na constatação de que a economia é permeada pela incerteza, algo diferente de risco, porque este último é calculável, ou probabilizável, enquanto a incerteza não o é. A incerteza provém de que as decisões econômicas envolvem o que ocorrerá no futuro, e este é desconhecido. Decorre também do fato de que as decisões, nas nossas economias, são descentralizadas e, por isso, ninguém sabe, com antecedência, qual será o resultado líquido do conjunto de decisões, e isto dificulta e afeta a tomada de decisões, em especial as de prazo mais longo, como é o caso da decisão de investir. Não é possível probabilizar este tipo de incerteza, porque ninguém conhece todas as possibilidades de ocorrência. (KEYNES, 1964; MOLLO, 2019)

Em situações em que as pessoas percebem essa incerteza, e quanto maior ela for, mais as pessoas desejam se proteger e, para isso, retêm moeda, porque a moeda é o ativo mais líquido. Ou seja, a qualquer momento pode ser trocada rapidamente por qualquer bem ou serviço ou ativo real ou financeiro, sem que, em função da celeridade da operação, os preços da transação se modifiquem. Com esse argumento, de preferência pela liquidez em situações de incerteza, Keynes justifica o entesouramento ou a retenção de dinheiro.

Acontece que o comportamento de preferência pela liquidez é problemático, porque ele pode inibir tanto o consumo quanto o investimento. Este último em particular depende de que as expectativas de rendimentos futuros (que Keynes chamou de eficiência marginal do capital) sejam maiores do que os rendimentos proporcionados pelas taxas de juros vigentes. Quando a incerteza é grande, a eficiência marginal do capital cai, a taxa de juros sobe e, com isso, o investimento é inibido e o emprego e a renda da economia deixam de crescer ou mesmo caem.  Daí porque, na prática, a Lei de Say não funciona. (MOLLO, 2019)

Keynes também alertou que é equivocada a crença de que seria necessário haver poupança prévia para que haja investimento. A poupança, como demonstrou Keynes, não depende prioritariamente da taxa de juros, e sim da renda dos agentes econômicos. Uma pessoa rica consumirá parte de sua renda, mas geralmente sobrará uma parcela na forma de poupança. Já uma pessoa pobre tende a consumir toda a sua renda e, mesmo que a taxa de juros suba, sua poupança não aumentará por causa disso. Assim, Keynes desconstrói a visão da teoria convencional sobre poupança de duas formas: negando que toda a poupança seja empregada na oferta de empréstimos, pois parte pode ser retida como preferência pela liquidez; e negando que a poupança dependa da taxa de juros, ao constatar que ela depende em primeiro lugar da renda dos agentes econômicos.

Quanto ao investimento, a teoria convencional afirma que ele também depende da relação entre a taxa de juros e a rentabilidade do capital, porque a taxa de juros remuneraria a contribuição marginal do investimento para a produção. Mas há uma diferença grande nas definições de rentabilidade marginal do capital adotadas pela teoria convencional e pela teoria keynesiana. Para a teoria convencional, ela pode e é estimada por meio de cálculo probabilístico e, para Keynes, isso é impossível, justamente em função da incerteza. Assim, Keynes também refuta a crença de que o vazamento da poupança será necessariamente compensado pela injeção de investimento.

Além disso, a moeda é importante para Keynes porque pode haver investimento sem haver poupança se os bancos ampliarem seus empréstimos, o que requer que sua preferência pela liquidez esteja baixa. Eles podem

fazê-lo sem poupança, porque podem emprestar além dos depósitos. Quando o investimento ocorrer ele criará renda multiplicada e, como a poupança depende da renda, ela também surgirá de forma multiplicada, mas depois do investimento. Assim, o ato de investir é mais decisivo para viabilizar a poupança do que o ato de poupar o é para viabilizar o investimento.

Quando reconhecemos que na dinâmica real da economia pode haver entesouramento de dinheiro ou preferência pela liquidez do público e dos bancos, é forçoso reconhecer também que a velocidade de circulação da moeda não é estável, nem calculável, nem previsível. Se essa velocidade muda de forma não previsível, o Banco Central não consegue controlar a quantidade de dinheiro em circulação. Da mesma forma, a moeda não pode ser considerada neutra porque, se houver criação de moeda pelos bancos ou pelo Banco Central, ou se as pessoas reduzirem a preferência pela liquidez, a taxa de juros cai e o investimento passa a ser estimulado, porque para maior quantidade de investidores a expectativa de rendimento futuro (eficiência marginal do capital) superará a taxa de juros. Com isso, o investimento aumentará e haverá uma multiplicação do produto real da economia, multiplicando também a renda e o emprego. A moeda não é, pois, neutra. Ao contrário: ela afeta a economia real.

Quando constatamos que a moeda não é neutra, na equação de trocas (MV=Py) sempre que a quantidade de moeda circulando (M) cresce, não necessariamente haverá crescimento dos preços (P), isto é, da inflação, e menos ainda na mesma proporção, porque a produção (y) cresce. Assim, não é possível dizer que a inflação é necessariamente causada por excesso de moeda.

Se o investimento depende fundamentalmente de dois fatores (eficiência marginal do capital > taxa de juros), todos dois relacionados à incerteza, então ele depende de uma decisão volátil, o que conduz a que a produção, a renda e o emprego sejam necessariamente instáveis. A instabilidade é, então, algo intrínseco ao capitalismo, requerendo a ação do Estado para mitigá-la.

A abordagem keynesiana foi aprofundada por Hyman Minsky, que enfatizou que a estabilidade econômica é desestabilizadora. Em outras palavras, o ambiente econômico de tranquilidade, abundância produtiva e baixo desemprego proporcionado pela dinâmica retroalimentadora do investimento privado costuma esconder a formação de uma bolha financeira que, ao estourar, inverte as tendências expansionistas responsáveis pela sustentação da expansão econômica. Quanto mais duradouros e aparentemente resistentes são os períodos de expansão econômica, mais violentas tendem a ser as contrações desencadeadas pela inversão da dinâmica do investimento privado. (MINSKY, 1992, 2013; CONCEIÇÃO, 2019)

Além disso, embora a expansão econômica estável seja desestabilizadora, a instabilidade econômica recessiva não é estabilizadora. Ou seja, enquanto as dinâmicas financeiras da alavancagem e do incentivo à realização de ganhos de capital crescentes tornam cada vez mais provável que um ciclo expansionista impulsionado pelo gasto e endividamento privados seja revertido e dê lugar à recessão, a dinâmica financeira que acompanha as recessões não torna cada vez mais provável que ocorra a sua inversão para a expansão econômica. Quanto menos as pessoas investem, mais escassas se tornam as oportunidades de vender mercadorias lucrativamente, tornando o investimento privado ainda menos atraente, e reforçando a tendência contracionista. Um cenário de

rendas cadentes e instabilidade social e política acentua a imprevisibilidade do ambiente econômico, tornando cada vez mais valiosa a liquidez da moeda e de ativos imateriais. Como em tal cenário faz-se necessário remobilizar a capacidade ociosa formada durante a recessão, a realização de novos investimentos privados acaba sendo adiada. (CONCEIÇÃO, 2019)

Essa é a razão pela qual os mercados não podem funcionar bem sem a ação corretiva do Estado atenuando os excessos de volatilidade dos ciclos econômicos. Será sempre necessária a ação do Estado, com a política econômica garantindo que o emprego e a produção não caiam de forma multiplicada e que, ao contrário, possam crescer, atenuando os problemas de desemprego, ao ampliar o investimento, multiplicando a produção e a renda. Para isso, é possível e necessário contar com a política fiscal e com a política monetária. (MOLLO, 2019; CONCEIÇÃO, 2019)

A proposta de Keynes para estimular o investimento, no caso de a rentabilidade esperada do capital ser muito baixa, indicando pessimismo dos investidores potenciais, é que o Estado use a política fiscal para ele próprio investir. Ele pode investir, porque não tem o objetivo de lucro da iniciativa privada e, por isso, não precisa comparar a eficiência marginal do capital com a taxa de juros. Ao contrário, o objetivo dele é lidar com os problemas da economia que o mercado sozinho não resolve, em particular o desemprego. Além disso, ao investir, o Estado consegue multiplicar a renda e o emprego e, ao fazê-lo, muda o pessimismo dos investidores potenciais, já que eles passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos, porque o emprego e a renda estarão crescendo. Isso eleva a rentabilidade que esperam do investimento, que passa a superar a taxa de juros, e o investimento privado reage. Assim, a proposta de ampliar os investimentos públicos, para Keynes, não é no sentido de substituir os investimentos privados. Ao contrário, é justamente para que os agentes privados sejam estimulados a realizar novos investimentos, de forma a aumentar o crescimento da produção e do emprego. (CONCEIÇÃO, 2019)

É por isso que Keynes sugeriu dividir o orçamento dos gastos do governo em dois tipos: o orçamento de gastos correntes, que deveria estar equilibrado, e o orçamento de investimentos, cujo equilíbrio a médio e longo prazo pode ser garantido com o crescimento multiplicado da produção, da renda e do emprego e, consequentemente, da arrecadação. Em outras palavras, especialmente nos ciclos de baixo crescimento econômico, o Estado precisa acelerar os investimentos públicos, mesmo quando isso implicar déficits temporários, pois assim estará estimulando os investimentos privados e, consequentemente, a aceleração do crescimento econômico.

Trata-se, portanto, de uma abordagem distinta da preconizada pela teoria econômica convencional, segundo a qual tanto os gastos correntes quanto os investimentos públicos devem ser limitados pela arrecadação tributária. Como vimos acima, a lógica de "nunca gastar mais do que arrecada" possui forte apelo popular porque as famílias e empresas experimentam diariamente o desafio de controlar despesas e ampliar receitas. Acontece que essa analogia desconsidera algo elementar: os Estados soberanos podem e devem expandir a oferta de moeda e os investimentos públicos sempre que isso for necessário para estimular o crescimento econômico e a busca do pleno emprego.

A desconsideração desse fato elementar decorre em grande medida da confusão feita pela teoria econômica convencional entre a história da moeda física, cunhada em metais, com a história do conceito de moeda, que antecede a cunhagem metálica em pelo menos 3 mil anos. Na maior parte da história da humanidade a moeda foi considerada uma medida abstrata de valor. Tabuletas de barro, conchas e diversas outras formas de representação de um crédito contra o rei ou o soberano local, sem nenhum valor intrínseco, circularam milhares de anos antes da cunhagem de moedas metálicas. (RESENDE, 2017)

A moeda metálica é apenas uma das formas que pode tomar a moeda. Uma forma que prevaleceu durante curtos períodos da história das civilizações. Ao tomar o lastro metálico da moeda como a moeda propriamente dita, confunde-se uma singularidade histórica da moeda com o conceito abstrato de moeda. Uma moeda é uma medida abstrata de valor, como 1 quilograma é uma medida abstrata de peso. Assim como o 1 quilograma já teve expressão física, normalmente um cilindro de ferro fundido utilizado nas antigas balanças de dois pratos, a moeda também já teve expressão física metálica. Foram ambas aposentadas pelo avanço da tecnologia. (RESENDE, 2017)

No século 17, quando David Hume formulou a hipótese de que o nível de preços seria proporcional à quantidade de moeda em circulação, a base da TQM, é possível que esta fosse uma boa aproximação da realidade. Afinal, a moeda era lastreada no ouro, e a descoberta do ouro nas Américas, importado para uma Europa estagnada, com dificuldade para expandir a oferta de bens e serviços, deve realmente ter tido impacto inflacionário. Quando a moeda tem expressão física, é uma quantidade física de ouro ou um múltiplo da quantidade de ouro na economia, faz sentido postular que dado o produto, y, o nível de preços seja proporção 1/V do estoque de moeda M. Mas esse raciocínio não faz sentido em uma economia cujo sistema financeiro esteja desvinculado de lastro físico. (RESENDE, 2017)

Diante dessa obviedade, os adeptos da teoria econômica convencional tentaram repaginar a TQM por meio do conceito de multiplicador bancário. De acordo com a Teoria do Multiplicador Bancário (TMB), o crédito criado pelo sistema bancário é também uma proporção fixa do estoque de ouro. Parte-se de um sistema de reservas fracionárias, ou seja, de um sistema em que os bancos mantêm uma fração dos depósitos como reservas e expandem os seus empréstimos sempre que têm reservas excedentes. O total de crédito, ou de moeda bancária, seria assim um múltiplo das reservas em ouro do sistema.

A lógica da moeda lastreada foi dessa forma transposta para o sistema de moeda fiduciária. O papel do estoque de ouro passou a ser atribuído à chamada base monetária, composta pelo papel-moeda em poder do público mais as reservas no Banco Central. Todavia, com a moeda fiduciária, nem o Banco Central nem os bancos de depósitos precisam de reservas para emprestar.

Ao contrário do que sugerem a TQM e a TMB, o Banco Central não controla nem tem como controlar a base monetária. Afinal, a base monetária não é mais composta por uma mercadoria física que o Banco Central precise adquirir. É simplesmente o resultado do que o Banco Central vier a creditar eletronicamente nas reservas dos bancos.

O ponto central aqui é que a essência da moeda é ser uma unidade de crédito contra o Estado. Uma unidade de crédito com a qual é possível redimir obrigações tributárias e que passa a ser adotada como a unidade de conta padrão da economia. (KNAPP, 1924; LERNER, 1943, 1947; RESENDE, 2017, CONCEIÇÃO, 2019).

O que Abba Lerner (1943, 1947) chamou de finanças funcionais é justamente a hipótese de que um governo central monetariamente soberano (emissor da moeda doméstica) pode e deve realizar intervenções fiscais e monetárias com o objetivo de promover o bom desempenho da sua economia, sem levar em conta o impacto dessas intervenções sobre o seu próprio balanço patrimonial. Ou seja, não existe *trade-off* entre a estabilização macroeconômica por meio do ativismo fiscal e a solvência do Estado, porque um Estado que realiza pagamentos por meio da entrega de uma dívida que ele mesmo emite não pode ficar insolvente. (CONCEIÇÃO, 2019).

Lerner argumentou que quando há desemprego por escassez de demanda agregada, cabe ao Estado complementar a demanda diretamente incrementando as suas compras, ou indiretamente aumentando a renda disponível aos consumidores pela redução dos impostos ou pela transferência unilateral de renda. Já quando o produto agregado está próximo do potencial e há risco inflacionário por excesso de demanda, o Estado deve reduzir suas compras e/ou retirar renda disponível dos consumidores por meio do aumento de impostos e reduções nas transferências unilaterais.

Questionar as premissas assumidas pela teoria econômica convencional não significa, portanto, negar que o expansionismo monetário e fiscal pode ter um caráter inflacionário quando a economia está operando próxima do pleno emprego. Essa é uma preocupação que precisa estar sempre presente na gestão da política macroeconômica, especialmente nos países periféricos do sistema mundial de poder, que não emitem moedas de ampla aceitação internacional[2]. No entanto, como veremos a seguir, o Novo Regime Fiscal implantado no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 precisa ser superado, pois aponta na direção contrária do acúmulo teórico e prático que tem orientado o debate macroeconômico contemporâneo.

## O Novo Regime Fiscal contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal?

A partir da década de 1980 verifica-se no Brasil a proliferação de iniciativas que visam restringir o grau de arbítrio do Poder Executivo Federal, em grande medida como uma resposta ao centralismo político que havia predominado no País durante as décadas anteriores. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, bem como seus equivalentes nos estados e municípios, se tornaram atores cada vez mais presentes nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Avanços importantes aconteceram no que diz respeito ao controle de gastos. Por outro lado, a coordenação das ações governamentais em escala nacional ficou sensivelmente prejudicada.

2 Sobre possíveis restrições para o expansionismo monetário e fiscal, ver Carneiro (2019).

Preservando os conceitos consagrados pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Decreto-Lei nº 200/1967, os constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento de viés parlamentarista, composto por três instrumentos interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com esse modelo, os planos de desenvolvimento de longo prazo, os planos de desenvolvimento regional e o programa de governo eleito devem ser sintetizados em um plano plurianual com vigência de quatro anos, correspondente ao período situado entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato seguinte.

Os constituintes buscaram, dessa forma, favorecer a continuidade administrativa entre mandatos do Poder Executivo, antevendo que a promulgação da Constituição seria seguida da aprovação do sistema parlamentarista em plebiscito. Ocorre que, no plebiscito realizado em 1993, a população brasileira votou majoritariamente pelo sistema presidencialista, como fizera em 1963, contrariando a lógica que havia orientado a concepção do esquema PPA-LDO-LOA. Desde então, os Poderes Executivo e Legislativo travam uma acirrada luta sobre o sentido e o nível de detalhamento das informações que devem constar em cada um desses instrumentos.

De acordo com a determinação constitucional, o PPA deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública não só para os investimentos, como também para as despesas de custeio deles decorrentes. Trata-se do sucessor do Orçamento Plurianual de Investimentos, instituído pela Constituição de 1967, que era elaborado anualmente, e informava apenas as despesas de capital (investimentos) previstas para um período de três anos.

A LDO define as metas e as prioridades da Administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício e, quando da discussão da LOA, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos prevista na proposta de lei orçamentária.

Ao incorporarem todas as ações de governo, os sucessivos PPA tiveram dificuldade para comunicar as ações estruturantes e os investimentos que deveriam contar com fluxo garantido de recursos. Sem receberem o necessário respaldo político, os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA foram tratados como exercícios formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição. A elaboração de listas de obras prioritárias com modelos intensivos de gestão, prática corrente no País desde o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, foi então continuada com o Brasil em Ação, em 1996, o Avança Brasil, em 2000, as Metas Presidenciais, em 2003, e Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007.

Os esforços de aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de orçamento foram objeto de diversas modificações normativas e administrativas[3] até a Lei 10.180/2001 estabelecer que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreenderia as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo por finalidade: formular

3 Ver Gimene (2017) para maior aprofundamento sobre as origens e a evolução do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) reforçou os mecanismos de controle de gasto público, tendo como efeito colateral a criação de dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios, como os destinados a novos investimentos. Como resultado, muito do que foi planejado não chegou a ser executado, ou não o foi no ritmo inicialmente programado, devido às restrições fiscais, carência de pessoal qualificado para elaboração e execução de projetos e controvérsias jurídicas diversas.

Apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência, as inovações legais voltadas para o controle do gasto resultaram em um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A partir da entrada em vigor da LRF, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas passaram a ser subordinadas ao alcance de metas de resultado primário. Os investimentos públicos em particular, por serem mais facilmente contingenciados, ficaram especialmente prejudicados.

Ao contrário do que recomendam as boas práticas de gestão macroeconômica, nos períodos de maior crescimento a arrecadação crescia e o Estado ampliava seus gastos, pressionando a inflação em uma economia já aquecida. Nos períodos de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal por meio de uma política fiscal contracionista, para além de prejudicar o planejamento prévio, retirava estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida, o que reduzia ainda mais o crescimento econômico e a arrecadação. Em outras palavras, quando a economia ia bem, o setor público não fazia poupança e, quando ia mal, as restrições fiscais retardavam o fluxo de liberação de recursos previamente planejado, contingenciando especialmente os investimentos.

Essa situação foi relatada na Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016 da Proposta de Emenda à Constituição que, ao ser aprovada como Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu o chamado Novo Regime Fiscal. Conforme a Exposição de Motivos assinada pelos então ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira:

> 5. O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. (...)

> 6. Também tem caráter procíclico a estratégia de usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão.

Para reverter esse quadro, os ministros apresentam o Novo Regime Fiscal como um primeiro passo para a adoção de um regime fiscal anticíclico no Brasil. A mudança consistiu na criação de um limite para o crescimento da despesa primária total do governo central. Válido para a União (com limites individualizados para o Poder Executivo, para o Poder Judiciário, para o Poder Legislativo, aí incluído o Tribunal de Contas da União, para o Ministério Público da União e para a Defensoria Pública da União), o novo regime determinou que a expansão da despesa primária total terá crescimento real zero durante vinte anos, contados a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. Assim, foi fixado para o exercício de 2017 o limite equivalente à despesa realizada em 2016, corrigido pela inflação observada em 2016, e assim por diante.

A Exposição de Motivos diz ainda:

> 13. Para corrigir o já referido problema de possuirmos uma estrutura de gastos procíclica, o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto. Essas duas métricas permitiriam uma expansão mais acelerada do gasto durante os momentos positivos do ciclo econômico, ao mesmo tempo em que exigiriam ajustes drásticos nos momentos de recessão. Nosso objetivo é garantir uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico. Tendo em vista que a receita continuará a oscilar de forma correlacionada ao nível de atividade, o Novo Regime Fiscal será anticíclico: uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, resultarão em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. Essa é a essência de um regime fiscal anticíclico.
>
> 14. Ocorre, porém, que não poderemos migrar, de imediato, para esse modelo. A gravíssima situação fiscal e o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível. Assim, trabalharemos conciliando o limite de despesa aqui instituído com o já existente arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário, como previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> 15. Utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa). É importante ressaltar que a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer,

> e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico.

Nota-se, portanto, que apesar do Novo Regime Fiscal ser apresentado como um passo necessário para a adoção de um regime anticíclico, o mecanismo por ele instituído se limitou a impedir o crescimento real das despesas primárias da União. Do ponto de vista macroeconômico, isso faz sentido para administrar a expansão das despesas durante os ciclos de alto crescimento econômico, mas impede o poder público de agir de forma anticíclica durante os ciclos de baixo crescimento.

Trata-se de uma inconsistência da maior importância, que reflete as limitações da teoria econômica convencional ainda hegemônica no Brasil. A controvérsia extrapola o debate meramente teórico na medida em que impõe ao País, durante duas décadas, um regime fiscal com rigidez constitucional jamais experimentada em qualquer outro país. Enquanto as nações mais avançadas estão debatendo a necessidade de revisão dos dogmas econômicos até então hegemônicos, o Brasil caminha na direção oposta.

A mesma Exposição de Motivos informa no seu item nº 20 que é preciso conferir flexibilidade ao Novo Regime Fiscal. Porém, a flexibilidade em questão se restringe a prever a possibilidade de que uma Lei, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, proponha qual será a taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra. Resta saber se o País terá condições políticas e sociais para aguardar esses dez anos de experiência. Caso prevaleça ao longo desse período um robusto crescimento econômico mundial, é natural que o Brasil se beneficie do ciclo de alta nos preços das *commodities* que exporta. Todavia, se esse robusto crescimento internacional não se verificar, aumentarão as pressões políticas e sociais para que a emenda constitucional seja revista o quanto antes, antecipando a migração para um regime fiscal efetivamente anticíclico.

No que diz respeito ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o Novo Regime Fiscal consolida o movimento, em curso desde a década de 1980, de enfraquecimento da capacidade do Poder Executivo Federal de coordenar as ações governamentais em escala nacional. Afinal, o sistema de planejamento brasileiro concebido na década de 1950, e implementado com considerável êxito nas duas décadas seguintes, deixou de ter o planejamento governamental como orientador maior do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. Enquanto nas décadas de 1980 e 1990 o planejamento de médio e longo prazo foi substituído pelo orçamento-programa como orientador maior do sistema de planejamento e de orçamento, nas últimas duas décadas o próprio orçamento-programa foi enfraquecido em favor da lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A ênfase na ideia de planejamento como controle dos gastos públicos em detrimento da promoção do desenvolvimento resultou em um arcabouço normativo de tal forma rígido que o ritual de realização periódica de eleições presidenciais tem se mostrado insuficiente para definir rumos alternativos para o País. Com as normas atualmente vigentes, a pessoa que venha a ser escolhida pela população para liderar o País não dispõe de meios suficientes para fazer muito mais do que dar continuidade aos projetos inacabados deixados pelos

seus antecessores e reunir apoio parlamentar para evitar o seu *impeachment* por crime de responsabilidade decorrente do descumprimento de alguma das restrições fiscais.

## Ajustes normativos necessários para conciliar a promoção do desenvolvimento com o controle de gastos

A construção de uma agenda pactuada de reformas que sejam capazes de conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos não é só necessária, é urgente!

Um caminho promissor nessa direção é diferenciarmos as ideias de "austeridade" e "austericídio". Afinal, o termo "austeridade" pode ser entendido pela sua conotação positiva, de aversão a desperdícios e ineficiências em geral. Com essa conotação, dificilmente encontraremos quem seja contra a gestão austera dos recursos públicos. Para reforçar esse ponto, podemos recorrer a Veblen (1899, 1904, 1914, 1921) para afirmar que o ser humano possui uma repugnância natural pelo desperdício; e que somos dotados de propensões e forças que nos dão satisfação em trajetórias de eficiência. Em outras palavras, não deveria ser objeto de maiores polêmicas a constatação de que a "austeridade", no sentido positivo aqui mencionado, é desejável tanto na esfera pública quanto na privada.

O problema é quando o zelo necessário pelo controle de gastos se torna uma obsessão que prejudica o funcionamento da administração pública e da economia em geral. Chamemos essa distorção de "austericídio"[4].

Feita essa distinção, a controvérsia retorna para seu lugar natural: o debate sobre quais instituições e políticas públicas melhor contribuem para o bom funcionamento da administração pública e da economia.

Seja após a conclusão dos dez anos iniciais de experiência com o Novo Regime Fiscal, ou de forma antecipada, se as pressões políticas e sociais assim exigirem, a migração para um regime fiscal anticíclico demandará ajustes normativos constitucionais e infraconstitucionais que autorizem a União a ampliar seus gastos nos ciclos de baixo crescimento, como forma de estimular os investimentos e o consumo das famílias, o que possibilitará a ampliação das receitas e, consequentemente, uma maior sustentabilidade para as finanças públicas.

Acreditar que a retomada sustentável do crescimento econômico é possível com base apenas na ação dos agentes privados é uma ilusão que carece de evidências empíricas e formulações teóricas que a sustentem. É fato que o Estado, sozinho, é incapaz de fazer o conjunto de investimentos necessários para que o País se desenvolva. Mas a iniciativa privada, sozinha, também não tem essa capacidade. Daí a importância da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada na concepção e implementação de uma agenda pactuada de desenvolvimento na escala necessária para um País com as dimensões e as potencialidades do Brasil.

4 Sobre as inconsistências teóricas e os efeitos práticos do "austericídio", ver Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert (2018), Rossi, Dweck e Luiza (2018) e Carvalho (2018).

Para que isso ocorra, será preciso construir um novo marco institucional para o planejamento e o orçamento público, em sintonia com o debate teórico macroeconômico em curso nos países mais avançados desde a crise financeira de 2008. Uma agenda de reformas institucionais que contribuam para a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos precisará abarcar ao menos os seguintes pontos:

1. **Revogar a Emenda Constitucional nº 95 –** trata-se de providência indispensável para recuperar a capacidade de ação do Estado, de forma a viabilizar a migração para um regime fiscal efetivamente anticíclico. Nenhum outro País do mundo estabeleceu regra fiscal tão rígida em sua Constituição. Geralmente os países estabelecem limites de gastos por meio de leis aprovadas nos respectivos parlamentos. A preocupação da EC 95 com a sustentabilidade plurianual do gasto pode ser atendida com a transformação do Plano Plurianual a que se refere o art. 165 da Constituição em um orçamento-programa plurianual. Assim, no primeiro ano de cada mandato o Presidente da República enviaria ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Plurianual com as estimativas de receitas e despesas em cada programa e ação para os 4 anos seguintes. Dessa forma, a cada 4 anos seria possível reavaliar as estimativas de receitas e despesas, em sintonia com os programas de governo eleitos pela população. Além de ser um arranjo institucional mais flexível do que o proporcionado pela EC 95, essa mudança contribuiria para mitigar alguns dos problemas verificados na execução dos orçamentos anuais, como os apontados a seguir.

2. **Instituir o orçamento-programa plurianual**[5] **–** Para que os órgãos públicos possam entregar serviços de melhor qualidade aos cidadãos, é desejável que lhes sejam assegurados fluxos de recursos plurianuais, evitando-se assim o hábito de se realizarem despesas mal planejadas no final de cada ano. Tais despesas mal planejadas ocorrem em grande medida pela conjunção de quatro fatores que refletem a disfuncionalidade do controle de gastos como tem sido feito no Brasil contemporâneo, com o desembolso financeiro comandando o processo decisório em detrimento do orçamento-programa e do planejamento de médio e longo prazo:
    - a liberação de recursos para os órgãos públicos é feita a conta gotas nos primeiros meses do ano, geralmente modificando o que foi inicialmente planejado e orçado por cada órgão executor;
    - quando a totalidade dos recursos inicialmente planejados e orçados finalmente são disponibilizados, muitas vezes não há mais tempo hábil para a realização dos procedimentos administrativos necessários para a sua adequada execução;
    - as unidades administrativas que não conseguem executar plenamente os recursos tardiamente disponibilizados "perdem" aquela dotação orçamentária, pois não podem "carregar" o saldo não gasto para o próximo ano; e
    - ao invés de serem recompensadas por evitarem desperdícios, as unidades administrativas que não executam plenamente os recursos tardiamente disponibilizados costumam ser vistas como "ineficientes" e, não raro, são punidas no ano seguinte com a disponibilização de montantes abaixo do necessário para a adequada execução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

5 Esse ponto guarda estreita relação com as propostas de adoção do *Medium Term Expenditure Framework* – MTEF no Brasil, conforme abordado por Fortis e Gasparini (2017) e Tollini (2018).

Alterar o art. 165 da Constituição de forma a instituir no Brasil o orçamento-programa plurianual por si só não será suficiente para resolver esses problemas, mas pode ajudar a mitigá-los. Especialmente se o processo de desembolso financeiro levar em consideração efetivamente o planejamento governamental de médio e longo prazo e a sua tradução plurianual em orçamentos-programas, retomando a ideia original que orientou a construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

3. **Revogar a necessidade de definição de metas de resultado primário nas LDO –** Como apontado por Barbosa (2019), para evitar que a execução orçamentária aumente expansões e aprofunde recessões, a maioria dos países avançados adota metas de gasto total em vez de metas de resultado primário. Aproximar o Brasil do padrão internacional implica revogar o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a cada ano a LDO deve estabelecer metas anuais de resultado primário. A lei não obriga que tais metas sejam superavitárias. De fato, nos últimos anos as LDO têm apresentado metas de *déficit* primário. Mas a obrigatoriedade de definir uma meta de resultado primário, seja ela superavitária ou deficitária, acaba funcionando como um mecanismo procíclico. Revogando esse dispositivo, o orçamento à disposição de cada órgão poderá ser de fato aquele que for autorizado pelo Congresso, sem que haja necessidade de contingenciamentos em face de flutuações inesperadas de receita. Afinal, adotando metas de gasto total o resultado do governo vira a variável de ajuste. Se a economia crescer mais do que o esperado, o governo arrecadará mais do que o previsto, mas não poderá gastar o excedente, pois sua despesa estará limitada ao aprovado no orçamento. Nesse caso o resultado primário é que será maior do que o previsto, tornando a política fiscal efetivamente anticíclica. Já se a economia crescer menos do que o esperado, o governo receberá menos do que o previsto com tributos e rendas, mas não precisará cortar gastos nem os contingenciar. Com meta de gasto total a despesa primária será aquela fixada no orçamento, o resultado é que será menor nesse caso, novamente tornando a política fiscal anticíclica.

4. **Revogar a "regra de ouro" –** O art. 167, inciso III, da Constituição Federal proíbe a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A vedação, reforçada pelo art. 32, § 3º da LRF, reflete o entendimento de que o que o governo só pode emitir dívida para financiar investimentos ou rolar o pagamento de amortização de dívidas passadas. Como aponta Barbosa (2019), a lógica dessa regra é o princípio ético de que não devemos fazer com o próximo o que não gostaríamos que fizessem conosco. Traduzindo para a política fiscal, a geração atual só poderia emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse feito para financiar investimentos que também beneficiem as gerações futuras. Acontece que existem vários gastos que não são considerados investimento pela contabilidade pública, mas ainda assim beneficiam as gerações futuras. Se houver insuficiência de recursos tributários, segundo as normas vigentes o governo é obrigado a cortar ou contingenciar despesas, e muitas vezes isso acaba afetando despesas correntes da área de educação, por exemplo, que por definição também beneficiam gerações futuras. Ou seja, as normas vigentes induzem os governantes a prejudicar gerações futuras em nome de preservar gerações futuras... Esse problema levou vários países desenvolvidos a abandonarem tal princípio como guia de política fiscal. O mesmo precisa ser feito no Brasil.

5. **Aprovar, com ajustes, a Lei Complementar de Finanças Públicas –** prevista nos artigos 163 e 165 da Constituição Federal, a nova Lei de Finanças substituirá e atualizará a Lei 4.320/1964. Em 2016, o Senado Federal aprovou o PLS nº 229 – Complementar com esse propósito, estabelecendo normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública. O projeto foi enviado para a revisão da Câmara dos Deputados, onde provavelmente sofrerá alterações. O texto aprovado pelo Senado apresenta avanços importantes, tais como: a atualização e padronização de conceitos na área de contabilidade pública; a criação de uma carteira nacional de investimentos; e a criação do Sistema de Avaliação das Políticas Públicas. Ajustes precisam ser feitos, no entanto, nas passagens que tratam de planejamento e orçamento, visando viabilizar a ação anticíclica do Estado, em sintonia com as demais reformas institucionais aqui propostas.

6. **Utilizar as LDO como instrumento de promoção do desenvolvimento –** enquanto as normas vigentes não forem aperfeiçoadas, as LDO podem ser melhor utilizadas como instrumentos de promoção do desenvolvimento se:
    - apresentarem metas de resultado primário factíveis, capazes de atender ao art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que isso implique em restrições fiscais excessivas a ponto de sujeitarem o Presidente da República ao risco de cometer crime de responsabilidade por descumprimento da meta.
    - excluírem do cálculo do resultado primário despesas consideradas estruturantes para a promoção do desenvolvimento do País. Isso tem sido feito em algumas LDO, com resultados positivos.

Adicionalmente, não custa lembrar que orçamentos são compostos por receitas e despesas. Embora o debate macroeconômico no Brasil esteja concentrado em ajustes pelo lado da despesa, há muito o que se fazer pelo lado da receita. Neste sentido, o Congresso Nacional em muito ajudará aprovando propostas de reforma do sistema tributário que possibilitem a sua simplificação e promovam maior justiça social, reduzindo a tributação sobre a produção e o consumo e ampliando sobre o patrimônio e a renda, como fizeram e continuam fazendo os países hoje considerados desenvolvidos. O sistema tributário vigente no Brasil é altamente complexo e injusto, fazendo com que boa parte das transferências diretas de renda e demais políticas públicas se tornem meros exercícios de "enxugar gelo", na medida em que mal conseguem atenuar as ineficiências e injustiças provocadas na origem pelo sistema tributário.

Em suma, a implementação de ajustes normativos como os aqui sugeridos pode contribuir no esforço de conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos, criando as condições necessárias para que o planejamento governamental de médio e longo prazo oriente de fato o orçamento-programa e este oriente o desembolso financeiro. Trata-se de reverter a situação atualmente vigente, na qual a lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro é que orienta e limita a concepção e implementação tanto do orçamento-programa quanto do planejamento de médio e longo prazo. Para reverter esse quadro institucional que tanto tem prejudicado o desenvolvimento do País, precisamos repensar as teorias que têm pautado nossas políticas macroeconômicas, adaptando as boas práticas internacionais às nossas especificidades. Assim será possível recuperar a capacidade do Estado de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

## Referências

BARBOSA, N. **O problema das três regras fiscais**. Observatório da Economia Contemporânea. Le Monde Diplomatique Brasil, maio de 2019.

BRASIL. Decreto nº 39.855, de 24 de Agosto de 1956. **Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos**.

_____. Presidência da República. **A reforma administrativa brasileira**. v. IV. CEPA, 1963.

_____. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. **Plano de execução da reforma**, 1963b.

_____. Lei nº 4.320, 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**.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**.

_____. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. **Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências**.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas volta das para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**.

_____. Projeto de Lei do Senado n° 229, de 2009 (complementar). **Estabelece normas sobre finanças públicas** (planejamento, orçamento, execução orçamentária e controle), **tendo por base o princípio da responsabilidade. Altera dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC nº 101/2000). Revoga a Lei nº 4.320/64.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **EMInº00083/2016MFMPDG**. Henrique de Campos Meirelles, Dyogo Henrique de Oliveira. Brasília, 15 de Junho de 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**.

BRASIL DEBATE; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A construção política do Brasil: sociedade,economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

BIANCARELI, A.; ROSSI, P. **A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 4 (1), 2014.

CARNEIRO, R. **A pena e a tinta**. Observatório da Economia Contemporânea. Le Monde Diplomatique Brasil, abril de 2019.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CONCEIÇÃO, D. N. **Uma introdução à teoria monetária moderna: moeda cartal, finanças funcionais e a receita pós-keynesiana para a promoção do pleno emprego com estabilidade de preços**. *In*: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2019 (no prelo).

COUTO, L. **Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 1 (1), 2011.

DA COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

DALAND, R. T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1969.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 4 (1), 2014.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrative de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

FORTIS, M.F.A.; GASPARINI, C.E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnósticos, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.

GARCIA, R. C.; CARDOSO, J. C. **Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento**. Texto para Discussão 2061. Ipea. Brasília, 2015.

GIMENE, M. **A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios**. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L (org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Assecor/Enap, 2017.

IPEA-ASSECOR. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea-Assecor, 2017.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.

KNAPP, Georg. **The state theory of money**. London: Macmillan, 1924.

LERNER, Abba. **Functional Finance and the Federal Debt**. Social Research, no. 10, 1943.

_____. **Money as a Creature of the State**. The American Economic Review, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association., pp. 312-317, 1947.

MINSKY, H. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século Editora, 2013.

_____. **The financial instability hypothesis**. Working Paper Series 74, 1992.

MOLLO, M. L. R. **Economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas**. *In*: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2019 (no prelo).

RESENDE, A.L. **Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

_____. **Juros e conservadorismo intelectual**. Valor Econômico, 13 de janeiro de 2019.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Cepal/Ipea. Brasília, 2010.

ROSSI, P.; DWECK, E.; LUIZA, A. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

TOLLINI, H.M. **Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem sucedida experiência sueca**. Estudo Técnico nº 24/2018. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, 2018.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class**. New York, N.Y./London: Macmillan/Macmillan, 1899.

_____. **The Theory of Business Enterprise**. New York, N.Y.: Scribner's, 1904.

_____. **The Instinct of Workmanship, and the State of the Industrial Arts**. New York, N.Y.: Macmillan, 1914.

_____. **The Engineers and the Price System**. New York, N.Y.: B.W. Huebsch, 1921.

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

# Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988[1]

## *Roots of the submission of the ppa to the budgetary logic in Brazil after CF-1988*

**José Celso Cardoso Jr** zcelsojr@gmail.com
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Brasil.

**Recebido** 17-jun-19 **Aceito** 23-jun-19

**Resumo** A relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um nível insuficiente de institucionalização. Por nível de institucionalização queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental, tais como: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) centralidade e legitimidade política da função governamental em questão, por meio das quais ela possa ser efetivada como parte integrante das capacidades governativas de modo geral. O propósito deste texto, portanto, é analizar aspectos da relação entre planejamento e orçamento no poder executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem ambas as funções públicas; ii) identificar disfunções no arranjo institucional que regula e normatiza as funções de planejamento e orçamento no âmbito federal.

**Palavras-Chaves** Planejamento Governamental, Plano Plurianual – PPA, Orçamento, Finanças Públicas.

***Abstract*** *The relationship between planning and budget is marked in Brazil by an insufficient level of institutionalization. By level of institutionalization we want to refer to the appropriate technical and political constraints for a satisfactory performance of any governmental function, such as: i) concepts, regulations and administrative*

1 Este texto é versão reduzida e ligeiramente modificada de Cardoso Jr. e Santos (2018). As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade do autor.

*and operational arrangements that are clear and compatible with the complexity and objectives of the function; (ii) human, financial and technological resources commensurate with the required institutional performance; and iii) the centrality and political legitimacy of the governmental function in question, through which it can be realized as an integral part of the governmental capacities in general. The purpose of this text, therefore, is to analyze aspects of the relationship between planning and budget in the federal executive branch, with a view to: i) broadening the understanding of relations involving both public functions; ii) identify dysfunctions in the institutional arrangement that regulates and regulates planning and budget functions at the federal level.*

***Keywords*** *Government Planning, Pluriannual Plan - PPA, Budget, Public Finance.*

## Introdução

A relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um *nível insuficiente de institucionalização*. Por nível de institucionalização queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. No caso da função planejamento: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função planejadora, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Desta feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização insuficiente e de descrédito se manifesta no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro pode ser observada pelo o que neste texto chamaremos de *disjuntivas críticas* desta função. Por disjuntivas críticas no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental *vis-à-vis* o do orçamento federal no dia-a-dia da gestão pública brasileira.[2]

O propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais da relação entre planejamento e orçamento no poder executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem planejamento e orçamento neste campo específico de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; e ii) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento do arranjo institucional que regula e normatiza as funções de planejamento e orçamento no âmbito federal.

Como se trata de um texto exploratório e centrado numa dimensão ausente ou pouquíssima estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências pessoais do autor com as tais disjuntivas

2 Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida por Bourdieu (1996; 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta ótica, embora de maneira não tão explícita, por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

## Mapa das disjuntivas críticas: sentidos e significados

Desde há muito, mas sobretudo desde a CF-1988, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: *"todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!"*; de outro, que: *"ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!"*.

A situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações anteriores sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três dessas explicações especialmente relevantes:

- Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (CARDOSO JR., 2015).

- Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (BRAGA, 1993; 1997; MASSONETO, 2006).

- Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político (CARDOSO JR. e MATOS, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões descritas anteriormente, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos. Alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, *mais ou menos institucionalização*, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função se enraíza na estrutura estatal e se viabiliza como parte precípua dos processos e capacidades de governo. Daí a relevância, por exemplo, de

confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebe-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente às demais funções citadas.

Como dito na introdução, uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização pouco adequada se manifesta no cotidiano de exercício da função planejamento pode ser observada pelo que acima chamamos de *disjuntivas críticas* dessa função. As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que, por vezes, mascaram e, por outras, desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como citado anteriormente, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função.

Dito isso, buscamos abaixo identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais do autor em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão distorcida por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo ambos intrínsecos à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Mas isso certamente ocorre pelo fato de – é a nossa hipótese – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e

muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se, na verdade, uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, ainda que apresentando resultados gerais pífios para o país[3] De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a CF/1988 fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros.

Por tais razões, recorremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema,[4] além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por outro lado, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que para identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento – APO), finanças e controle (Analista de Finanças e Controle – AFC, posteriormente renomeada para AFFC

3 Tal afirmação se refere à deterioração de resultados econômicos e sociais no período, bem como a escolhas institucionais que diminuíram a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Belluzzo e Almeida (2002) e Cardoso Júnior (2013) discutem esse período e suas consequências.

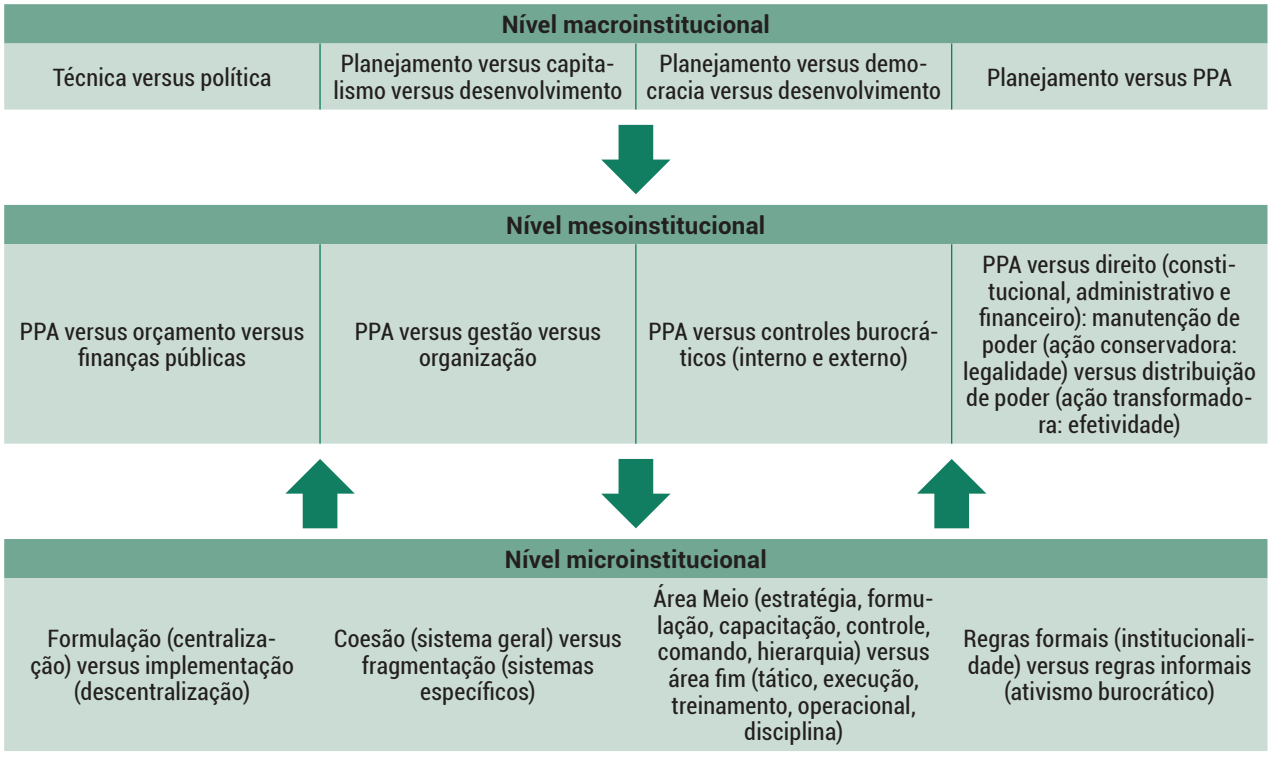
4 Em particular, relembra-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), nesta última por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO).

– Auditor Federal de Finanças e Controle), gestão governamental (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG) e pesquisa e avaliação (Técnico de Planejamento Pesquisa – TPP), entre outras.[5]

Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as *disjuntivas críticas* tenham contornos tão estereotipados no dia a dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015).

Dessa feita, a **figura 1** procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, em suas relações com outras dimensões estatais e funções governamentais igualmente importantes.

Figura 1. Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro.




5 Além dessas, Pagnussat (2015) também considera as carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS), analista de infraestrutura (AIE) e analista de tecnologia da informação (ATI) como parte integrante do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, ao menos até 2014. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e os cargos do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das agências reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e pela consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as citadas inicialmente são, sem dúvida, as mais diretamente responsáveis por estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar, de maneira profunda, de todas as disjuntivas tais quais destacadas na figura. Porém, ela ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme a **figura 1**, a saber: *i*) nível macroinstitucional; *ii*) nível mesoinstitucional; e *iii*) nível microinstitucional. Neste texto, trataremos apenas das relações entre PPA, orçamento e finanças públicas no Brasil pós CF-1988, relações essas localizadas no nível mesoinstitucional.

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras, posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

## PPA, Orçamento e Finanças Públicas no Brasil pós CF-1988

Talvez a mais crítica das disjuntivas seja essa que relaciona (melhor seria dizer: *congestiona*!) PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e a EC 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).[6]

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1. Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.

6 Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos já citados de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

2. Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).

3. Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, via Siafi) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via Siop).[7]

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota:

4. A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o consequente *impeachment* do presidente.

5. O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.

6. A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):

   a. A manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e

   b. A geração de *superávits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:
      - privatização de ativos estatais;
      - reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
      - criação, aumento e centralização de tributos junto ao Poder Executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
      - aprovação da LRF em 2000, visando, sobretudo, o estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, o enquadramento fiscal e

7 **Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**, é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e implementado em 1987. **Siop: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**, é o sistema informatizado que desde 2009 suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. O sistema foi criado pela Secretaria de Orçamento Federal com o objetivo de integrar os antigos Sigplan: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento e Sidor: Sistema Integrado de Dados Orçamentários.

financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública;
- aprovação da EC 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias da União; e
- instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superávits* fiscais primários.

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de *confiança* na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (BRAGA, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

Já do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais, originalmente positivos, de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988 não encontraram condições propícias para se realizar, a saber:

1. De acordo com o primeiro, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização, de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtar o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, visto que, no seu primeiro ano de exercício, cada governo eleito teria que formular o seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo em que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para elaboração e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal;

2. Em segundo lugar, o mesmo desejo anterior, de ver doravante alargada a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (via representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do PPA – quadrienalmente –,

da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – estas duas, anualmente –, cujas dinâmicas e cujos determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instituto e outro, jamais tiveram – ainda mais nas condições cotidianas de funcionamento da máquina pública narradas acima – condições plenas de se estabelecerem, levando, na verdade, a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de elaboração e relacionamento entre LDO e LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (SANTOS; VENTURA e NETO, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que, agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país, passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA; e

3. Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos se refere ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de integração plano-orçamento. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF/1988 sugere que haja uma correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano. Nessa perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública *vis-à-vis* a composição do gasto público total, de modo que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,[8] e não apenas com o conceito e possibilidades restritas do orçamento geral propriamente dito.

Tudo somado, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada!) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *déficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós, equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e

8 Isto é, com os conceitos de *finanças funcionais* (CONCEIÇÃO e CONCEIÇÃO, 2015) ou *finanças desenvolvimentistas* (Fórum 21 *et al*., 2016).

punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.[9]

## Considerações Finais

Entre os anos 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e anteriormente apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de alargamento conceitual e operativo das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado (CONCEIÇÃO e CONCEIÇÃO, 2015).

Isso se deu por meio de uma utilização mais intensiva das *fontes não-orçamentárias* de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público (que na prática é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível), via maior protagonismo dos bancos públicos (BNDES, BB, CEF, BNB e BASA), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobrás etc.), dos fundos públicos (FAT, FGTS, fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; fundos setoriais operados pela FINEP, CNPq, CAPES etc.) e mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de uma massa de renda de origem pública e por isso podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado.

Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

Para tanto, é preciso que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para

9 Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira (isto é: Poder Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público), ver Arantes *et al*. (2010); e, especificamente, sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al*. (2016).

conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de estimular que os horizontes temporais das diversas políticas e dos diversos programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA. Com isso, todos os planos setoriais, considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As atividades de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e *ii*) é necessário aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão, ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade.

## Referências

ARANTES, R. B. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Campinas: IE-UNICAMP, 2013.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, 2018.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n 10).

FÓRUM 21. *et al*. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

LOUREIRO, M. R. *et al*. Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

SANTOS, E. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR. J. C. (Org.). **Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

# Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil: o licenciamento ambiental e os entraves à melhoria do ambiente de negócios

## *Challenges to increase private investment in infrastructure in Brazil: Environmental licensing and barriers to improving the business environment*

**Poliana Marcolino Corrêa** polimarcolino@gmail.com
Analista de Infraestrutura em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

**Recebido** 23-abr-19 **Aceito** 21-jun-19

**Resumo** A escassez de infraestrutura adequada é considerada atualmente um dos principais obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Opiniões de especialistas do setor, economistas e profissionais do meio jurídico apontam que o foco do Brasil neste momento deve estar voltado para a atração de investimentos privados nacionais e estrangeiros. De acordo com a legislação ambiental vigente, a execução de obras federais depende de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) através do procedimento administrativo de licenciamento ambiental. Sendo este considerado um dos quesitos mais desafiantes tanto para a atração de investimentos no curto prazo, quanto para a implementação de planos de médio e longo prazos dos diversos setores de infraestrutura[1], o presente estudo identifica os principais entraves em relação ao processo de licenciamento ambiental, os quais têm dificultado a atuação das instituições envolvidas em direção à melhoria do ambiente de negócios paralelamente à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

1 Relatório de Conjuntura nº 5, "Desafios do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil". Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR. Junho, 2018. 44p.

**Palavras-chave** licenciamento ambiental, infraestrutura, desenvolvimento, entraves, investimento, sustentabilidade.

***Abstract*** *The scarcity of proper infrastructure is currently considered one of the main obstacles to the Brazilian socioeconomic development. Opinions from several experts, economists and lawyers indicate that the goverment attention at this moment should be placed on the attraction of domestic and foreign private investments. According to the current environmental legislation, the execution of federal infraestructure projects depends on the permission of the Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA) through the administrative procedure of environmental licensing. The theme is considered one of the most challenging issues for both the attraction of short term investments and the implementation of medium and long term plans from the different infrastructure sectors. Thereby, the study identifies the main obstacles to the environmental licensing process, which have made it difficult for the institutions involved to improve the business environment in parallel with the promotion of sustainable development in Brazil.*

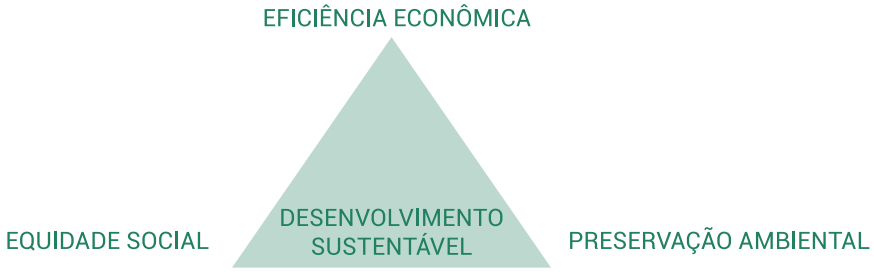
***Keywords*** *environmental licensing, infrastructure, development, barriers, investment, sustainability.*

## Introdução

O processo administrativo de licenciamento ambiental brasileiro é legal, técnica e publicamente reconhecido como um instrumento fundamental para a proteção do meio ambiente, uma vez que promove a regulação dos usos dos recursos naturais a partir da avaliação do potencial que atividades e empreendimentos possuem de degradação do meio ambiente.

Diante de um cenário tão complexo, identificar pontualmente os problemas para indicar também pontualmente soluções específicas para os gargalos desse processo apresenta-se como um grande desafio a qualquer estudioso do tema ou gestor de políticas públicas. Os diferentes interesses, níveis de conhecimento, de poder decisório e de participação no processo em suas diversas etapas, emaranham-se de tal forma que a possibilidade de se encontrar soluções pareça, num primeiro momento, uma utopia.

Fato é que há compreensão entre os *stakeholders* da temática socioambiental brasileira, de que não há solução fácil ou a curto prazo de alcance do nível ótimo desejado por todos para a questão. Há também consenso de que é possível a tomada de decisões que tragam maior eficiência e efetividade ao processo, com base no equilíbrio expresso na lógica do desenvolvimento sustentável apresentada de modo ilustrado abaixo:




Nesse particular, Romilson Volotão[2] afirma que:

> O desenvolvimento econômico sustentável é aquele que harmoniza a conservação do meio ambiente com o uso racional dos recursos naturais. Da mesma forma, o desenvolvimento econômico sustentável precisa ser socialmente includente, além de dirigido à busca da redução das diferenças regionais.

Ainda sobre esse tripé da sustentabilidade, Raisa Lustosa de Oliveira e Ana Luisa Celino Coutinho[3] ressaltam que:

> Os fundamentos e objetivos adotados pelo Texto Constitucional demonstram a opção do legislador por um desenvolvimento econômico social includente, no sentido de dever favorecer a todos indiscriminadamente, bem como se apreende uma escolha ambientalmente sustentável quando é elencada a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica. Dessa forma, o Brasil enquanto Estado Democrático de Direito Ambiental adotou implicitamente em seu Texto Constitucional o desenvolvimento econômico sustentável, que, por sua natureza principiológica, orienta e serve como fim a ser alcançado por meio da interpretação e da aplicação das normas econômicas e ambientais.

Portanto, destaca-se que a lógica de desenvolvimento sustentável acima descrita é aquela que norteou a realização dos levantamentos e análises a serem apresentadas neste estudo.

De forma objetiva, a função do trabalho ora apresentado é a de identificar quais os principais problemas encontrados nas etapas de elaboração e implementação de projetos de infraestrutura e sua relação com o processo de licenciamento ambiental. Para isso, será apresentado um levantamento dos pontos críticos, focando-se na gestão da esfera federal, e com o olhar sobre cada fase de viabilização de empreendimentos de infraestrutura, aqui divididas em: planejamento; projeto/execução; e operação/monitoramento do projeto.

2 Volotão, Romilson de Almeida. O processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura no Brasil: estudo de caso da intervenção ambiental no setor elétrico. Rio de Janeiro. 2016, p.15.

3 OLIVEIRA, Raisa Lustosa de; e COUTINHO, Ana Luisa Celino. O licenciamento ambiental e o desafio do desenvolvimento sustentável no Brasil apud Volotão, 2016. p.15-16.

Considerando-se a premissa adotada no presente estudo do conceito de desenvolvimento sustentável como um triplo eixo sustentado pela equidade social, preservação ambiental e desenvolvimento econômico, e o fato de que o licenciamento ambiental aparece como problema central para a implementação dos projetos de governo de ampliação da infraestrutura nacional estratégica, o estudo procurou perseguir os seguintes objetivos:

1. **Identificar** os **problemas** que impedem que esse processo seja mais fluido, transparente, previsível, efetivo e ocorra dentro dos prazos;

2. Identificar em que momento, instância e/ou etapa do processo, e por quais motivações, esses gargalos convertem-se em **componentes de riscos** aos investimentos no setor de infraestrutura; e

3. Identificar as fragilidades do processo que **desvirtuam sua função** de instrumento de proteção ao meio ambiente e de promoção ao desenvolvimento sustentável.

Para o alcance dos objetivos acima propostos, a metodologia adotada utilizou-se de entrevistas com especialistas dos setores público e privado, bem como na revisão da literatura existente com a mesma temática de diagnóstico do sistema de licenciamento ambiental brasileiro e de seu arcabouço legal, e consolidação com a integração de dados, análise e listagem dos principais entraves.

Nesse sentido, é essencial destacar que não se procurou nenhum tipo de inovação, no sentido de questionar outras pesquisas já realizadas. Também não se teve a pretensão de que o trabalho suprisse todos os pontos pendentes de discussão e solucionasse os gargalos do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, mas que pautasse a análise dos pontos estratégicos a serem trabalhados para um direcionamento de curto prazo.

Os problemas identificados vão desde a necessidade de se melhorar a articulação entre os entes de governo, até os modos de intervenção dos órgãos de controle, que geralmente é estabelecida após a emissão das licenças e promove a sensação de insegurança jurídica entre analistas ambientais envolvidos nas análises técnicas do processo de licenciamento socioambiental. Os itens seguintes apresentarão um breve contexto legal e histórico, bem como o detalhamento dos resultados das análises propostas pelo estudo.

## O licenciamento ambiental no Brasil – Arcabouço legal e contexto institucional

A atual formatação do sistema de licenciamento ambiental brasileiro é condicionada por importantes contextos nacionais e mundiais. Para a devida compreensão do *status quo*, são apresentadas a seguir breves informações de natureza histórica, econômica e social[4].

O Estado brasileiro tem atuado com certo protagonismo pelo bloco latino-americano no âmbito das discussões mundiais acerca da proteção ao meio ambiente, especialmente após a realização, em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada "ECO-92". Vinte anos depois, em 2012, novamente a conferência foi sediada pelo Brasil, a "Rio+20", e em 2015 o país aderiu a "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", no último grande evento sobre meio ambiente da Organização das Nações Unidas, realizado na cidade de Nova York.

Entretanto, o percurso nacional de dedicação à regulação de usos de recursos naturais remonta à primeira metade do século XX. Em uma breve descrição cronológica dos marcos legais da questão ambiental brasileira, podem ser observados a seguir os atos que convergiram para o desenho do atual sistema de licenciamento socioambiental no país:

- Em **1934**, a edição do chamado **"Código das Águas"** definiu o direito de propriedade e de exploração dos recursos hídricos para abastecimento, irrigação, navegação, usos industriais e geração de energia;
- No mesmo ano, **1934**, deu-se a instituição do primeiro **"Código Florestal Brasileiro"**;
- Em **1937**, foi estabelecida a organização e proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural, Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico brasileiros;
- **1940**, o **"Código de Minas"**, regulamento inicial de exploração mineral, já contemplava a necessidade de controle de poluição e conservação do meio;
- Em **1965**, um novo regulamento sobre as florestas foi editado, revogando o de 1934;
- A Constituição Federal Brasileira de **1967** contemplou entre as competências da União legislar sobre proteção da saúde (diretamente ligada à qualidade do meio ambiente), recursos minerais, florestas, caça, pesca e águas, fundamentados no art. 8º, item XVII, alíneas 'c', 'h' e 'i';

4 Para informações detalhadas sobre o histórico, recomendam-se a leitura dos websites indicadas nas referências bibliográficas.

- Em **1981**, foi então instituída a **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)** a qual, pela primeira vez no Brasil, formalizou o procedimento de avaliação de impactos ambientais, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);

- A **Resolução CONAMA 01/1986** estabeleceu em seguida os critérios e diretrizes para a elaboração dos chamados Estudos de Impacto Ambiental (EIA);

- Em **1988**, com a nova redação da **Constituição Federal**, o Brasil foi o primeiro país a tratar, no âmbito de seus princípios constitucionais, de forma clara e direta, a questão do meio ambiente (inclusive como fundamento da ordem econômica), especificamente nos arts. 5º, 20, 21, 23, 24, 91, 129, 170, 173, 174, 186, 200, 220, 225 (esse último, versa exclusivamente sobre meio ambiente e determina a realização de estudos prévios de impactos ambientais, bem como a preservação e recuperação por danos e impactos);

- A **Resolução CONAMA 237/1997** efetivou o licenciamento como instrumento de gestão ambiental, definindo os três tipos de licenças ambientais a serem, sequencialmente, emitidas pelos órgãos ambientais – Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação (LP, LI e LO);

- Em **1997** foi editada a chamada **"Lei das Águas"**, que passou a integrar a gestão dos recursos hídricos nacionais ao meio ambiente;

- Em **1998**, a chamada **"Lei de Crimes Ambientais"**, a qual, dentre outras questões, institui a modalidade de responsabilização culposa aos técnicos ambientais nos arts. 66 e 69;

- Em **2000**, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC);

- A **Lei Complementar 140** de **2011** estabeleceu regras mais precisas para a fixação das competências de cada ente federado, no que concerne ao licenciamento ambiental, bem como a cooperação entre os mesmos e o detalhamento de atribuições administrativas;

- A edição, em **2012**, do "Novo Código Florestal Brasileiro"; e por fim,

- A mais nova contribuição ao procedimento administrativo de licenciamento ambiental: a **Portaria Interministerial Nº 60/2015**, a qual disciplina a atuação dos órgãos e entidades envolvidos (IBAMA, FUNAI, IPHAN, FCP e SVS-MS) em processos de competência federal.

Essas são, portanto, as principais leis que norteiam de modo direto e indireto o procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras no Brasil. Além destes, cada órgão

vinculado ao tema possui inúmeras portarias, instruções normativas e orientações, sem falar dos Acórdãos do TCU que emitem orientações diversas[5].

O processo de licenciamento ambiental de empreendimentos no Brasil, na esfera de competência federal, é atribuído legalmente ao IBAMA (o órgão licenciador), e participam os chamados 'órgãos envolvidos', sendo eles: a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (SVS-MS), quando os processos de licenciamento envolvem questões relacionadas, respectivamente, a povos indígenas, achados arqueológicos, comunidades quilombolas e regiões endêmicas de malária. Quando são constatadas também possibilidades de interferências da instalação de projetos com áreas de unidades de conservação, outro órgão também consultado é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Importante destacar que o IBAMA é a instituição responsável pela concentração dos processos e análise final da viabilidade ambiental dos pedidos de licenças.

Conforme preconiza a Resolução CONAMA 237/1997, as licenças são emitidas em três fases, sendo elas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Tanto no IBAMA, quanto nos demais órgão envolvidos, existem departamentos que tratam especificamente do procedimento de licenciamento ambiental e emitem os pareceres técnicos elaborados com base nos estudos ambientais apresentados pelos interessados (comumente chamados de empreendedores, independentemente de o projeto ser de origem pública ou privada).

É com base nos pareceres técnicos dos órgãos envolvidos (FUNAI, IPHAN, FCP, SVS e ICMBio se manifestam pela anuência ou não à implementação de um determinado projeto, cada um em sua área específica de atuação) e na avaliação técnica interna do IBAMA acerca dos impactos nos meios físico, biótico e socioeconômico (realizada na Diretoria de Licenciamento Ambiental, mas que, não raro, conta com análises específicas de outras áreas técnicas do órgão), é emitido um parecer único contendo a manifestação do órgão acerca da viabilidade ou inviabilidade ambiental do empreendimento.

É importante destacar que paralelo ao trâmite administrativo do processo de licenciamento ambiental, o empreendedor deverá realizar ainda diversas outras consultas, e obter pareceres e autorizações pertinentes a competência legal dos demais órgãos gestores de políticas públicas, quanto a aspectos específicos que envolvam a instalação de um determinado empreendimento. A título de exemplo, para o caso específico de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, levantamento realizado pela CNI no ano de 2015[6], apontou que após a emissão da "concessão de outorga para exploração de potencial hidráulico emitida pelo MME, o empreendedor

5 A lista de Acórdãos do TCU relevantes sobre o tema Licenciamento Ambiental, e breve resumo do objeto de cada um, é apresentada por Rose Hoffman em "Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Brasília. Rose Hoffman. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015, p. 9-11".

6 Licenciamento Ambiental: Propostas para Aperfeiçoamento. Confederação Nacional da Indústria –CNI. Brasília, 2014, apud Volotão, Romilson de Almeida. O processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura no Brasil: estudo de caso da intervenção ambiental no setor elétrico. Rio de Janeiro, 2016. p.92-93.

ainda terá de obter nada menos que outras 16 (dezesseis) autorizações e licenças administrativas, até a conclusão do processo de licenciamento de uma usina hidrelétrica".

Alguns desses órgãos a serem instados no deferimento de demais autorizações e permissões são as agências reguladoras de serviços, a exemplo da Agência Nacional de Águas – ANA, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a Agência Nacional de Petróleo – ANP, a Agência Nacional de Mineração – ANM. Incluem-se também na lista, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, dentre outros. Somam-se a este emaranhado de instituições, em certos processos de licenciamento, órgãos estaduais e municipais, que também são consultados em suas diversas secretarias e departamentos.

A compreensão desses inúmeros fluxos de análises, consultas, autorizações e da legislação inerente, apresentados de modo extremamente resumido neste item, permite perceber a complexidade dos procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental e a implementação de empreendimentos de infraestrutura no Brasil, e o tamanho do desafio de os aperfeiçoar e tornar o processo mais transparente, fluido e previsível.

## Diagnóstico – Análise dos problemas intrínsecos ao processo de licenciamento ambiental

Após a devida contextualização e compreensão mínima do atual sistema de licenciamento ambiental brasileiro, segue-se com a apresentação do diagnóstico dos principais problemas relacionados a esse sistema e aos diversos processos a ele associados.

Observação inicial a ser destacada acerca do diagnóstico é que os pontos levantados convergem, de modo geral, para os seguintes problemas[7]:

a. Falta de **planejamento integrado** das políticas setoriais de infraestrutura;

b. **Imprevisibilidade** de prazos e de condicionantes;

c. Ausência de **articulação** coordenada entre os órgãos de governo envolvidos no processo, e destes com os entes privados;

d. **Incompatibilidade** entre quantitativo de processos administrativos, cujos objetos são projetos de alta complexidade, e a estrutura física e de pessoal dos órgãos;

7 A apresentação não é feita por ordem de prioridade ou grau de importância, é apenas um agrupamento dos principais pontos abordados nas entrevistas e na revisão da literatura.

e. **Insegurança jurídica** dos processos de licenciamento ambiental.

Identifica-se, ainda, que os problemas indicados podem ser agrupados de acordo com as fases existentes para a implementação de projetos de infraestrutura: Planejamento, Projeto/Execução e Operação/Monitoramento.

A fim de se obter uma melhor compreensão dessa divisão, descreve-se a seguir a que cada uma dessas fases se refere, adaptadas para as análises do presente estudo.

**Planejamento** – O diagnóstico dos problemas intrínsecos ao processo de licenciamento ambiental indica que a etapa de planejamento dos projetos, ainda que seja anterior à instauração do procedimento administrativo propriamente dito, impacta diretamente na posterior análise dos estudos ambientais e na avaliação da viabilidade de empreendimentos de infraestrutura. É na etapa de planejamento que são levantadas as demandas, estruturada a visão de longo prazo, preliminarmente definidas a localização, a viabilidade técnica, quais são os projetos prioritários e as estratégias de implementação, assim como a antecipação da análise da sinergia entre políticas públicas (econômicas, ambientais, sociais, etc.) associadas ao contexto locacional de cada projeto. Essa fase é materializada na concepção dos planos setoriais de infraestrutura de longo prazo, podendo-se avançar ainda na elaboração dos estudos prévios de viabilidade e anteprojetos.

**Projeto/Execução** – Para essa fase, os problemas identificados estão diretamente associados a projetos já selecionados pelo governo para implementação, ou seja, é uma etapa em que se inicia de fato o procedimento administrativo e a análise da viabilidade ambiental. Em geral, os projetos básicos já estão definidos e prossegue-se ao detalhamento da implementação do projeto selecionado, definem-se as intervenções sobre os recursos naturais, as compensações e mitigações ambientais a serem realizadas pelo empreendedor, e a obra é de fato iniciada. Essa fase **é materializada pela emissão da LI, LP e LO**, uma por vez, e com prazos diretamente associados ao cronograma do projeto.

**Operação/Monitoramento** – Por último, a fase de Operação/Monitoramento, abrange as dificuldades identificadas para acompanhar os empreendimentos, a partir da emissão da LO pelo órgão licenciador, ou seja, quando o empreendimento já venceu todas as etapas que atestam sua viabilidade técnica e ambiental, as obras são concluídas e inicia-se a prestação do serviço à sociedade. Entretanto, a essa fase permanecem atreladas uma série de ações e condicionantes à permanente fiscalização do empreendimento e comprovação da continuidade das ações de mitigação e compensação previamente definidas pelo órgão licenciador, e materializadas na emissão de relatórios de monitoramento e renovação periódica da LO.

Assim, a compilação dos problemas levantados através das entrevistas e documentos de referência é apresentada a seguir com base nessa lógica das fases de um projeto, a qual considera-se a mais adequada do ponto de vista de estratégia de análise e discussão do tema.

## FASE DE PLANEJAMENTO

### 1. Não envolvimento dos órgãos ambientais na fase de planejamento das políticas setoriais de infraestrutura.

A carteira de empreendimentos dos órgãos de governo responsáveis pelas políticas de infraestrutura, em geral, não é avaliada previamente de modo articulado com outros órgãos da administração pública, especialmente no que se refere aos indicadores de viabilidade socioambiental.

O processo de planejamento e elaboração dos planos setoriais, portanto, não envolve os órgãos responsáveis pelas políticas públicas sociais e de meio ambiente e leva para a "fase de projeto" as discussões que poderiam ter sido remediadas na fase de planejamento.

Desse modo, quando esses projetos entram no processo de licenciamento sem uma prévia avaliação integrada na fase de planejamento, há impacto direto nos prazos de análise devido a necessidade de se verificar a sinergia de impactos do projeto com a realidade local. O órgão licenciador responsável, e os demais órgãos envolvidos, são acionados pelos órgãos públicos setoriais apenas quando o projeto já está em fase avançada, com datas para leilão do empreendimento pré-definidas ou compromissos públicos de entrega à sociedade já firmados. Essa avaliação integrada demanda elevado esforço dos analistas ambientais, implicando em maior rigidez na análise, por vezes a solicitação de estudos complementares, ainda mais ampla discussão com a comunidade local que será impactada e, inevitavelmente, a postergação de cronogramas.

Tal problemática é agravada quando abrange questões referentes às povos indígenas e quilombolas, componentes altamente sensíveis, especialmente devido às peculiaridades inerentes à essas populações e necessidade de longos processos de discussão e negociação.

### 2. Falta de avaliação multidisciplinar e integrada entre planos setoriais e planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Outra fragilidade relacionada ao planejamento é a inexistência de uma visão integrada da estratégia nacional de desenvolvimento da infraestrutura, e menos ainda a compatibilização desta com planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Por exemplo, há situação em que existe um projeto de construção de ferrovia concomitante à duplicação de uma rodovia, e também uma hidrovia planejada, todas na mesma região, relativamente paralelas entre si, e com o mesmo objetivo final de escoamento de produção de uma determinada região com vocação agrícola e pecuária.

### 3. Falta de legitimidade jurídica aos planos setoriais, com prerrogativas específicas para projetos prioritários.

Este item refere-se à identificação da falta de força jurídica dos planos setoriais de infraestrutura (por exemplo, o Plano Nacional de Logística 2025). Essa afirmação dá-se no sentido de que os planos não conferem prerrogativas específicas que agilizem a tramitação dos processos, principalmente para projetos de destaque. Exemplo disso seria a não existência de instrumentos legais que permitam, por exemplo, a imediata emissão de declaração de utilidade pública (DUP) ou a viabilização da emissão de licenças ambientais conjugadas (LP+LI) para projetos estratégicos considerados como de prioridade nacional.

### 4. Inexistência de Avaliação Ambiental Estratégica como subsídio às políticas setoriais de infraestrutura e falta de regulamentação do instrumento.

Um dos problemas mais relevantes identificados é que a elaboração dos planos de longo prazo não está diretamente associada à elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE[8], a qual teria função preponderante na tomada de decisão desde a concepção dos empreendimentos.

A inexistência de instrumentos legais e não utilização da AAE impacta diretamente no problema da imprevisibilidade das demandas nos processos de licenciamento socioambiental. A ausência da avaliação socioambiental antecipada deixa de criar as condições favoráveis para uma maior previsibilidade quanto às condicionantes a serem exigidas do empreendedor, bem como a identificação das deficiências de políticas públicas nas futuras regiões a serem contempladas com projetos de infraestrutura, e que prepariam o ambiente local e regional para a mitigação de impactos negativos e potencialização de impactos positivos.

### 5. Inexistência de sistema de informação integrado de políticas de infraestrutura e meio ambiente.

Além de não haver participação efetiva dos órgãos licenciadores na fase de planejamento, inexiste também o processo de troca de informações entre os órgãos setoriais e órgãos licenciadores, uma vez que não há uma base única digital, informatizada e geoespacializada para disponibilização de dados e conhecimento dos planos. Quando há dados disponíveis, muitas vezes não são digitalizados, e quando em formato digital acessível, os sistemas não estão devidamente integrados, gerando muita incerteza na confiabilidade das informações.

8 A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento. Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília. MMA/SQA, 2002.

## FASE DE PROJETO/EXECUÇÃO

### 6. Mudanças de prioridade e descontinuidade de projetos.

Apesar dos setores de infraestrutura possuírem certo grau de planejamento de longo prazo (uns melhores estruturados, outros menos), verifica-se uma frequente descontinuidade das prioridades de implementação de empreendimentos por parte do governo quando entram na fase projeto/execução. Uma vez que nessa fase são de fato iniciados os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, essas mudanças acarretam prejuízos em termos não só de custos de transação aos entes públicos, mas também econômicos à sociedade como um todo.

Além disso, quando é dado início ao processo e muda-se a prioridade, a avaliação dos estudos pelos órgãos ambientais é paralisada e em determinado momento torna-se desatualizada. Numa eventual retomada do projeto à lista de prioridades de execução, novos estudos ou até mesmo o processo de licenciamento por inteiro deverão ser reiniciados.

### 7. Responsabilização de servidores por aumento de custos gerais de projetos (devido ao aumento de custos com estudos ambientais).

A situação descrita no item anterior demanda especial atenção, devido ao fato de os próprios servidores públicos, gestores de contratos nos órgãos setoriais, passarem a ser alvo de contestações pelos órgãos de controle, em especial do TCU, devido ao significativo aumento de custos do projeto com estudos ambientais quando há retomada de projetos. Acontece também devido a demandas por estudos complementares feitas pelo órgão licenciador e envolvidos.

### 8. Contratação pelo governo de consultorias terceirizadas por menor preço em detrimento de melhor técnica/qualificação.

Ainda com relação aos problemas identificados na fase de projeto, no que tange à atuação dos órgãos setoriais, as quais também contratam a prestação de serviços de consultoria para a elaboração dos estudos ambientais, as limitações impostas pela Lei nº 8.666/90 são prejudiciais à concorrência pois, via de regra, é preconizado o menor preço a ser contratado. Em geral, o que ocorre é a repetição de contrações das mesmas empresas e, consequentemente, há uma redução do padrão de qualidade dos estudos em função da redução da concorrência.

### 9. Falta de definição dos projetos prioritários de infraestrutura.

Outra questão apontada, é que não há definição clara sobre quais são os empreendimentos prioritários da infraestrutura nacional. Fato é que existem alguns direcionamentos de governo, entretanto, há uma visão de que as instituições envolvidas no processo de licenciamento ambiental parecem não ter ainda se apropriado

dessa orientação, de modo que para empreendimentos estratégicos sejam também adotados critérios de análise específicos.

### 10. Deficiência de instrumentos de capacitação de analistas ambientais específicos para processos de empreendimentos prioritários.

Identifica-se a necessidade de realização periódica de capacitação específica para o corpo de analistas do IBAMA, e dos órgãos envolvidos, especificamente com relação ao processo de avaliação de impactos de projetos de infraestrutura estratégicos e prioritários.

### 11. Alocação inadequada de riscos e responsabilidades entre ente privado e ente público.

A indefinição de uma orientação única para os projetos de infraestrutura sobre a responsabilidade de obtenção da LP e LI, se do governo ou do ente privado, tem gerado insegurança no momento de avaliação por empreendedores sobre a entrada ou não em determinados certames de parcerias público privadas.

Avalia-se que no momento de realização dos leilões não há estimativa confiável dos custos das condicionantes socioambientais que serão exigidas. A não estimativa desses valores antes do leilão, acarreta elevação dos riscos para o ente privado.

Tais custos geralmente estão relacionados a desapropriações, desocupações, arqueologia, entre outras condicionantes socioambientais, os quais representam incertezas não gerenciáveis para os investidores. Os contratos de parceria geralmente não possuem parâmetros mínimos e máximos para limitar esses custos específicos.

Assim, os riscos têm sido alocados quase que de forma integral para o ente privado, mesmo quando não se trata de algo mitigável pelo parceiro privado, como no caso do surgimento de exigências inesperadas feitas pelo órgão licenciador relacionadas à ausência de políticas públicas de obrigatoriedade do Estado – por exemplo, a determinação ao empreendedor da construção de sistemas de saneamento, escolas e hospitais públicos.

### 12. Indefinição com relação aos processos de consulta, apresentação de projetos e compensações à povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais.

Ainda, a não regulamentação de instrumentos e metodologias de apresentação/validação dos projetos e de compensação financeira para comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas em áreas abrangidas pela construção de empreendimentos, impactam diretamente a obtenção das licenças e execução posterior das medidas de mitigação e compensação pelo ente privado.

Exemplos citados são a falta de regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a qual o Brasil é signatário, que define que povos tribais e indígenas sejam previamente consultados sempre

que se estude, planeje ou aplique qualquer medida legislativa ou administrativa suscetível de afetar diretamente os povos interessados.

Outra questão destacada por diversos entrevistados, ainda que não seja diretamente relacionada ao licenciamento ambiental, refere-se à indefinição acerca da regulamentação do art. 231 da Constituição Federal, o qual prevê em seu parágrafo 3º a possibilidade de aproveitamento dos recursos hídricos e minerais em terras indígenas, assegurada a devida participação nos resultados do uso dos potenciais.

### 13. Deficiência de mediação e articulação do governo entre os entes públicos (especialmente órgãos licenciadores) e destes com os entes privados.

Verifica-se a existência de grave deficiência no acompanhamento e mediação ativa do governo junto aos órgãos ambientais e ao empreendedor no período pós-leilão (para o caso de processos de concessão de infraestrutura pública). Este momento é também identificado como de ampliação ao risco para o ente privado devido à realização de exigências não previstas e não contabilizadas antes do leilão, em especial, daquelas que estão além do seu ambiente de atuação.

### 14. Falta de lógica de coordenação e ambiente institucional de cooperação interna entre os órgãos e entidades do poder público competentes do licenciamento.

Em regra, o processo de obtenção de uma licença ambiental é complexo e moroso. A decisão do IBAMA está vinculada a uma série de anuências de outros órgãos envolvidos no processo (FUNAI, IPHAN, FCP, SVS/MS, ANA, ICMBio) e, em alguns casos, essa "multiplicidade de guichês do licenciamento" torna-se ainda mais confusa, quando envolve questões inerentes a competências específicas de estados e municípios.

Há falta de uma lógica de coordenação e de um ambiente institucional de cooperação interna entre os órgãos e entidades do poder público competentes que promovem o licenciamento. É assim, de fácil percepção, que o modelo institucional regulatório ambiental no Brasil não tem se mostrado eficiente e não está pautado na busca por resultados (análise de custo-benefício).

Como consequência, gera-se atrasos, retrabalhos, excessos de judicialização de conflitos e prejuízo socioeconômico à sociedade como um todo e a impressão, inapropriada, de que o licenciamento ambiental é o grande "vilão" do baixo crescimento econômico, devido aos inúmeros entraves à execução das obras.

### 15. Definição clara do papel do licenciamento ambiental no contexto das políticas públicas de governo.

Essa definição é um questionamento de fundo apresentada nas entrevistas e estudos, no que se refere ao papel do licenciamento ambiental. Apesar de ser um dos instrumentos de proteção ambiental previstos na PNMA, há indefinições sobre sua real função: se de regulação da proteção ao meio ambiente, de conservação,

de planejamento de políticas públicas, de regramento da iniciativa privada ou de indutor do desenvolvimento econômico.

### 16. Falta de Termos de Referência adequados por tipologia de empreendimentos.

Com relação a emissão de Termos de Referência pelo IBAMA e órgãos envolvidos, a falta de padronização de acordo com a tipologia dos empreendimentos é destaque nos apontamentos. Os TRs são objeto de extensas discussões já nas fases iniciais dos processos de licenciamento, e refletem diretamente na ampliação dos prazos de análises, em solicitações *a posteriori* de complemento de estudos, na subjetividade no momento de avaliação dos impactos socioambientais, culturais e antropológicos e, portanto, na imprevisibilidade das demandas por parte dos órgãos e do processo de licenciamento como um todo.

### 17. Baixa qualidade dos estudos apresentados por empreendedores.

A qualidade dos estudos entregues por empreendedores é também apontada como uma das maiores dificuldades e promotora de atrasos na emissão dos pareceres por parte das equipes técnicas do IBAMA e dos órgãos envolvidos. Estudos incompletos, com dados defasados, ou que não atendem por inteiro os termos de referência emitidos são comuns.

Impossibilidade de uso de dados e integração de informações de estudos já realizados.

Há que se ponderar, por outro lado, que a impossibilidade de utilização de estudos e dados de coletas já realizados para projetos localizados numa mesma área de influência é fator inibidor de melhoria de qualidade e conteúdo de relatórios de avaliação de impacto ambiental. Outro fator que aumenta a complexidade dos estudos é a solicitação da elaboração de EIA/RIMA para a maioria dos projetos, muitas vezes independentemente da tipologia e abrangência da obra, uma vez que este tipo de relatório demanda estudos extensos, bastante detalhados, com foco no diagnóstico e menos na efetividade das soluções dos impactos.

### 18. Inexistência de valoração econômica de impactos positivos e análise de custo benefício.

Por outro lado, ainda que estudos e projetos apresentem boa qualidade, não há metodologia formal de análise do custo benefício, tampouco, valoração econômica de impactos positivos identificados no processo de licenciamento. Essa análise permitiria a comparação entre as alternativas possíveis de instalação do empreendimento, de maneira a viabilizar aquela que se reverteria em maiores benefícios para a sociedade, com menores danos associados.

### 19. Ingerência política, ideológica e social excessiva sobre os processos.

Outra questão identificada é a ingerência política no processo de tomada de decisão no licenciamento ambiental. Igualmente sensível, observa-se que existe uma certa dificuldade de tratamento nos estudos ambientais de questões sociais e ideológicas que, por vezes, também permeiam o processo de modo inadequado.

### 20. Excesso de rigorosidade e insegurança jurídica dos analistas na emissão dos pareceres técnicos.

Ainda que com alto nível de conhecimento e de rigor nas análises, os analistas do IBAMA responsáveis pela emissão dos pareceres acerca da viabilidade ambiental de projetos de infraestrutura são constantemente inibidos em suas manifestações devido a possibilidade de serem processados no exercício da função pública (em especial pelo Ministério Público). Brecha esta prevista na Lei de Crimes Ambientais, e que tem trazido consequências sérias aos técnicos enquanto pessoas físicas.

Esse receio tem como consequência o aumento da rigorosidade nos pareceres, o que geralmente influencia em atrasos na emissão das licenças. É o fenômeno chamado de "apagão das canetas" do licenciamento ambiental, reflexo da "cultura de autopreservação" dos analistas ambientais.

Por outro lado, ainda que sejam feitas análises concisas e objetivas, não há segurança jurídica individual a qual proporcione adequadamente a discricionariedade técnica ao analista. Essa falta de retaguarda jurídica deixa as equipes técnicas do órgão em clara posição de fragilidade no ato de emissão de pareceres.

### 21. Excesso de judicializações sobre os processos de licenciamento ambiental e insuficiência técnica do Poder Judiciário para análise e tomada de decisão.

Outra questão preponderante levantada refere-se ao excesso de intervenção do Poder Judiciário e sua incapacidade de fornecer repostas rápidas em ações referentes a processos de licenciamento ambiental, uma vez que não possuem as informações suficientes e nem corpo técnico com formação especializada no tema.

Assim, os excessos de judicialização e as demoras na tomada de decisão incorrem, inevitavelmente, em atrasos nos cronogramas dos projetos de infraestrutura, aumento de custos dos mesmos e prejuízo econômico ao governo, ao ente privado e à sociedade. Por vezes, no âmbito dos processos de licenciamento, são ainda feitos questionamentos e proferidas decisões do judiciário sobre assuntos de políticas públicas, de competência exclusiva do poder executivo.

### 22. Inexistência de instâncias administrativas de mediação de conflitos nos processos de licenciamento ambiental.

Entretanto, pondera-se a incontestável realidade de que o Poder Judiciário é a única instância de solução de controvérsias, pois não existem mecanismos alternativos eficazes de mediação de conflitos no âmbito do licenciamento ambiental.

As audiências públicas são também questionadas nos levantamentos realizados, enquanto instrumentos ineficientes de transparência, diálogo e participação ativa dos impactados nos processos.

### 23. Imprevisibilidade de prazos e demandas de condicionantes ambientais.

A conjugação de todos os pontos desatacados anteriormente leva, inevitavelmente, à imprevisibilidade quanto ao cumprimento dos prazos previstos em lei para análise dos estudos ambientais e definição das medidas de compensação e mitigação que serão exigidas no ato de emissão de licenças.

Há preocupação com relação a não existência, no âmbito da Diretoria de Licenciamento do IBAMA, de metodologia formal para a avaliação de impactos ambientais. Cada analista realiza análises de acordo com sua própria percepção e experiência. Assim, o princípio da precaução acaba sendo utilizado de modo excessivo, em detrimento de parâmetros objetivos que visem a análise do impacto da atividade sobre o meio ambiente.

Configuram-se como os principais motivadores de desconhecimento do real prazo de expedição das licenças e perspectivas de medidas compensatórias e mitigadoras: i) demandas por estudos complementares (por vezes justificadas pelo não atendimento aos TRs) e informações extras inúmeras vezes feitas aos empreendedores; ii) a ausência de uma instância de coordenação do diálogo entre entes de governo e deste com os entes privados para a mediação de questões passíveis de solução técnica; iii) a grande quantidade de processos de licenciamento em andamento para um reduzido quadro de analistas; iv) a insegurança jurídica dos técnicos; v) além do excesso de ações judiciais instauradas pelos órgãos de controle.

### 24. Continuidade de programas ambientais mesmo com a paralização de obras.

Quando há a paralisação de uma obra, por motivos de judicialização ou por determinação do próprio órgão licenciador, o empreendedor é obrigado a continuar ininterruptamente o cumprimento das condicionantes e atividades de monitoramento ambiental. Essa situação não é economicamente sustentável, visto que, se há paralização do empreendimento, em geral, há interrupção das interferências especialmente nos meios físico e biótico.

### 25. Compensação Ambiental como desincentivo ao investimento.

A compensação ambiental é um mecanismo previsto na lei do SNUC, e que está atrelada diretamente ao licenciamento ambiental de empreendimentos. Há questionamentos jurídicos diversos devido à falta de clareza

na regulamentação das compensações ambientais, explicitando a atual limitação do instrumento enquanto importante meio de prática do Princípio Poluidor Pagador.

Ainda, a frequente atribuição ao empreendedor de execução das ações relacionadas à compensação ambiental, e não apenas do repasse dos recursos ao ICMBio para que o órgão responsável realize a devida alocação, tem trazido insegurança jurídica aos processos, em especial quando há utilização de Termos de Ajustamento de Conduta para medidas que não guardam relação com o dano ambiental identificado para um determinado empreendimento.

## 26. Problemas de ordem institucional, organizacional, de recursos humanos, financeiros e de estrutura física nos órgãos ambientais.

Interferem diretamente na análise da viabilidade dos projetos também questões de ordem institucional, a estrutura organizacional e as competências dos órgãos. Exemplo disso, é o fato de que o concurso do IBAMA para a carreira de analista ambiental, a qual aloca boa parte dos servidores na área específica de licenciamento ambiental, não contempla a exigência de áreas de formação específicas e que estejam diretamente relacionadas aos componentes de análise de um estudo de impacto ambiental. Tampouco, contempla análise da experiência profissional pretérita do candidato. Isso causa, inevitavelmente, a alocação de profissionais que não têm domínio de determinados conteúdos necessários para a análise de impactos associados à viabilidade de empreendimentos de infraestrutura. E ainda que haja um breve curso de formação quando do início do exercício da função, o conhecimento empírico é essencial para lidar com esse tipo de processo.

Ainda, a precariedade da estrutura física, de incentivos diversos, de recursos humanos e financeiros do IBAMA, e dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, têm se apresentado como fatores preponderantes na condução do processo administrativo. Registra-se que há também grande dificuldade de requisição de servidores de outros órgãos e carreiras, ainda que sejam de seguimentos específicos da área de infraestrutura, e que poderiam suprir demandas prioritárias de análises.

O aumento do número de processos nos últimos anos também é fator considerado como de destaque, ainda que seja necessário realizar uma avaliação mais profunda quanto ao fato de poder ser sintoma tanto de aumento na demanda, quanto de excesso de burocratização, fragmentação e gestão arcaica dos processos.

Sobre essa questão ainda, agora especificamente com relação aos órgãos envolvidos (principalmente FUNAI, IPHAN e FCP), os processos de licenciamento ambiental de projetos no âmbito federal representam apenas 10% da demanda. Ou seja, nos outros 90% a relação desses órgãos dá-se com estados e municípios, sendo que cada um tem legislação e regulamento próprios sobre o tema. Essa realidade, aliada ao aumento na quantidade de processos, não foi acompanhada por uma adequada ampliação de quadro de pessoal dos órgãos.

### 27. Falta de indicadores e acompanhamento da efetividade das ações executadas.

Os estudos ambientais solicitados têm foco em diagnóstico, são demasiados extensos e não tem como objetivo central a solução dos problemas apontados e priorização de aspectos de maior risco. Menos ainda, apresentam indicadores que auxiliem o IBAMA e os órgãos envolvidos no acompanhamento da efetividade das ações executadas a partir das condicionantes das licenças.

Há uma clara falha na etapa de fiscalização, que fica prejudicada a partir do momento em que o tempo dos analistas é em sua maior parte dedicado à análise qualitativa de estudos.

Ainda, a efetividade das condicionantes e ações não se apoiam em outros instrumentos da PNMA e nos demais compromissos legais de metas de qualidade com o meio ambiente. Assim, é inexistente um acompanhamento que esteja pautado em gestão por resultados.

### 28. Inexistência de lei geral que discipline o licenciamento ambiental com orientação única aos entes da federação.

A inexistência de uma orientação única, que congregue questões tratadas de modo disperso em legislações e atos normativos nos diversos órgãos integrantes do SISNAMA, que reforce o apoio dos demais instrumentos da PNMA ao licenciamento e institua metas de qualidade ao processo, dentre outros pontos, é altamente prejudicial ao atual sistema e impede a garantia da autonomia dos próprios órgãos ambientais. É o chamado "vácuo jurídico do processo de licenciamento".

A ausência de uma lei geral que verse sobre o licenciamento ambiental de modo abrangente entre todos os entes federados é mister para a melhoria do processo. A necessidade crescente de uma lei que regule questões de ordem social e econômica nos estudos, que defina prazos, racionalize, simplifique e dê transparência aos procedimentos e informações é apresentada em todos os levantamentos realizados.

Sobre esse ponto, apesar da existência de um projeto de lei em discussão na Câmara dos Deputados, o PL 3729/2004, com substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, de autoria do Deputado Mauro Pereira, a proposta tem sido motivo de questionamentos por órgãos do executivo, academia e estudiosos devido a uma aparente carência de transparência e diálogo com a sociedade e instituições ligadas ao tema.

## FASE DE OPERAÇÃO/MONITORAMENTO

### 29. LO não acompanha o prazo de vigência das concessões.

Para esta fase, levantou-se incialmente que a maior parte dos contratos de concessão é de longo prazo (20, 35 anos), e as licenças de operação são concedidas para períodos de 4 a 10 anos. Assim, o risco é elevado para o

investidor, que não tem como dimensionar a demanda futura de condicionantes e exigências, considerando-se o período total de concessão.

### 30. Falta de coordenação e articulação do governo entre os próprios entes públicos federais também junto aos entes estaduais ligados ao licenciamento ambiental, no período pós-LO.

Ainda que uma concessão e o licenciamento sejam realizados junto ao poder público federal, não raro ocorrem questões ambientais específicas e de competência de análise do governo estadual (e eventualmente municipal), que prejudicam a implementação dos empreendimentos. Verifica-se que não há o adequado acompanhamento e mediação do conflito pelo governo federal junto ao ente estadual.

No âmbito da mediação entre os órgãos da própria administração federal, para a fase de operação e monitoramento dos empreendimentos, inexiste essa coordenação, ainda que seja por um mínimo período de tempo após a emissão da LO. É importante esse acompanhamento, pois é comum que as operações sejam iniciadas por etapas, e novos conflitos sejam estabelecidos nesse momento.

Não se vislumbra uma tutoria do Estado em relação a um empreendimento que passou a ser de domínio privado, mas sim uma gestão pelo interesse público sobre projetos estratégicos que impactam diretamente no desenvolvimento social e econômico, e que demandam uma atenção especial por um período de tempo um pouco mais prolongado.

Dificuldade de reequilíbrios financeiros devido a condicionantes ambientais não previstas, ou de responsabilidade do poder público.

No período de operação e monitoramento, em geral, é o momento de avaliação dos custos reais do licenciamento ambiental para um determinado empreendimento, e contabilização daqueles não previstos anteriormente para a fase de execução.

Ainda nesse contexto, destaca-se que há pouca flexibilidade na parceria entre o ente privado e o ente público para reequilíbrios financeiros em função tanto das demandas excessivas das licenças ambientais, quanto para os casos de não cumprimento de compromissos de governo vinculados às licenças, os quais produzem consequências econômicas diretas nos projetos concedidos.

## Considerações Finais

O entendimento de que a proteção do meio ambiente deve ser vista como um valor constitucional tão importante quanto o desenvolvimento socioeconômico, e não como um obstáculo ao progresso da nação, e de que essa condição é preponderante a todos os gestores de políticas de infraestrutura e meio ambiente, nos leva a concluir que:

i. O processo de licenciamento ambiental é parte fundamental a ser considerada nas perspectivas estratégicas da nação de adoção de um modelo de política de desenvolvimento econômico sustentável;

ii. Uma melhor avaliação do ambiente institucional, conjugada com a busca de consensos, fornecerá ao processo de licenciamento ambiental a possibilidade de viabilizar ao Estado brasileiro oportunidade inovadora de adoção de um novo padrão de atuação coordenada e articulada de tomada de decisão, com foco na transparência, eficiência e busca por resultados.

iii. Essa avaliação deverá ser realizada a partir dos pontos listados neste estudo, prosseguindo-se na elaboração de recomendações e propostas de curto, médio e longo prazo, e de acordo com as fases de implementação dos empreendimentos, de modo a facilitar a definição de critérios objetivos e medidas práticas de acompanhamento dos processos.

O sucesso na identificação dos problemas do licenciamento ambiental e consolidação das informações apresentadas no presente estudo não poderia ter sido realizado sem a participação de representantes das áreas de licenciamento dos órgãos licenciadores – IBAMA, FUNAI, IPHAN, FCP – e dos órgãos setoriais de infraestrutura – Empresa de Planejamento Logístico – EPL, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias – aos quais são expressos sinceros agradecimentos, sem deixar de mencionar os diversos representantes do setor privado que manifestaram total interesse na colaboração.

## Referências

FREITAS, T. G; PINHEIRO, A. **Arco Norte: Um desafio logístico**. Centro de Estudos e Debates Estratégicos/ Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília, 2016.

**Avaliação Ambiental Estratégica**. MMA/SQA. Brasília, 2002.

**Desafios do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil**. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR. Junho, 2018.

HOFFMAN, R. **Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

Instrução Normativa Nº 01/2015, **que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe**.

Instrução Normativa Nº 01/2015, **que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe**.

Instrução Normativa Nº 02/2015, **que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela FUNAI nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe**.

Instrução Normativa Nº 07/2014, **que estabelece procedimentos ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade nos Processos de Licenciamento Ambiental**.

BORATTO, M. V. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: Histórico, Controvérsias e Perspectivas**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

**Licenciamento Ambiental: Documento para discussão Versão Preliminar**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, 2009.

COSTA, M. A; KLUG, L.B; PULSEN, S.S. **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: Registros e Contribuições do Seminário Internacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, 2017.

CONDSEF; NACIONAL, A.; SINDSEP. *et al*. **Licenciamento ambiental: o barato e rápido sai mais caro para todos**. Carta Aberta das Entidades Representativas dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. Brasília, 2015.

Confederação Nacional da Indústria. **Licenciamento Ambiental: Propostas para Aperfeiçoamento**. Brasília, 2014.

Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental**. São Paulo, 2014.

CARVALHO, J.C. **Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA. Brasília, 2013.

**Compensação Ambiental**. Ofício Nª 27/2017/ASS1 AB/GAB/SE. Acórdão TCU nº 1004/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2017.

GAB; CGU; AGU. **Terra Indígena Raposa Serra do Sol** - A respeito deste Parecer o Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho. "Aprovo. Em 17-VII-2017". PARECER N. 001/2017. Diário Oficial da União, Seção 1, Pág. 7. 20/07/2017.

**Parecer Preliminar ao Projeto de Lei 3.729/2004 (Lei Geral do Licenciamento)**. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

Portaria IBAMA Nº 08, de agosto de 2016. **Plano Estratégico do Ibama para o Ciclo 2016-2019**.

Portaria Nº 01/2014, **que estabelece diretrizes, procedimentos, fluxos e competências para a obtenção de Laudo de Avaliação do Potencial Malarígeno (LAPM) e do Atestado de Condição Sanitária (ATCS) de projetos de assentamento e reforma agrária e outros empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em áreas de risco ou endêmica para malária**.

Portaria Nº 55/2014, **que estabelece procedimentos entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA** relacionados à Resolução no 428, de 17 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA e dá outras providências no âmbito do licenciamento ambiental federal.

Principais Pontos Críticos do Projeto de Lei N.º 3729/2004: Substitutivo do Deputado Mauro Pereira de 29.08.2017. **Análise e Manifestação do Instituto Socioambiental – ISA**. 2017.

**Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: Licenciamento Ambiental**. MMA. Brasília, 2009.

Relatório Nº 40995-BR. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. (Em Três Volumes: Volume II: Relatório Principal). Banco Mundial. Brasil, 2008.

SANCHEZ, LH. **Porque não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?** Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. Arquivo digital disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890015>. São Paulo, 2017.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Sistemática do Processo de Licenciamento Ambiental com o Envolvimento da FCP/MINC – Fluxo e Procedimentos**. Departamento de Proteção do Patrimônio Afro-Brasileiro. Brasília, 2015.

Volotão, R.A. **O processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura no Brasil: estudo de caso da intervenção ambiental no setor elétrico**. Rio de Janeiro, 2016.

## Sites consultados

http://www.fec.unicamp.br/~bdta/premissas/historico.htm

https://www.ecodebate.com.br/2016/11/14/historico-e-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil-parte-13--artigo-de-antonio-silvio-hendges/

https://www.ecodebate.com.br/2016/11/16/historico-e-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil-parte-23--artigo-de-antonio-silvio-hendges/

https://www.ecodebate.com.br/2016/11/18/historico-e-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil-parte-33--final-artigo-de-antonio-silvio-hendges/

https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/

https://www.conjur.com.br/2017-jul-20/decisao-raposa-serra-sol-vale-toda-administracao

http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/dois-debates-da-infraestrutura-financiamento-e-licenciamento-ambiental/

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

# Frases comumente ditas por servidores públicos – reflexões à luz de teorias em políticas públicas

## *Phrases commonly said by public servants – reflections on public policy theories*

**Clarice Fernandes Marinho** <clarice.marinho@gmail.com>
Analista de Planejamento e Orçamento em exercício no Governo do Distrito Federal. Brasília, Brasil.

**Thaís Lopes Rocha** <thaislopesrocha@gmail.com>
Analista Técnica de Políticas Sociais em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

**Recebido** 06-abr-19 **Aceito** 23-mai-19

**Resumo** No meio burocrático brasileiro atual, é comum escutar de servidores públicos algumas frases que expressam angústia em relação à evolução das iniciativas em seus órgãos, tais como "esse assunto não é prioridade, então não vai andar" ou "depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada". Neste artigo reflete-se sobre a adequabilidade dessas expressões a partir da apresentação de referencial teórico em políticas públicas, com foco nos tópicos sobre a formação da agenda governamental. Evidencia-se que determinadas críticas do servidor ao funcionamento da Administração Pública muitas vezes é resultante da incompreensão de dinâmicas próprias das políticas públicas. Acredita-se que a propagação desse conhecimento possa auxiliar servidores públicos na compreensão de processos vivenciados cotidianamente, minimizando os sentimentos de frustração e proporcionando melhor desempenho no trabalho a ser realizado, com potencial para impactar positivamente a atuação dos órgãos públicos no atendimento às demandas da população.

**Palavras-chave** políticas públicas, agenda governamental, servidor público, desempenho.

***Abstract*** *In Brazilian current bureaucratic environment, it is common to hear from public servants some phrases which evidence anguish regarding the progress of activities at their agencies, such as "this subject is not a*

*priority, it will not be worked on then" or "it depends on the boss's decision, one can not do anything". This article provides reflection on the suitability of these expressions based on the presentation of a theoretical reference in public policies, focusing on governmental agenda-setting topics. It evidences that certain servants' criticisms towards the functioning of Public Administration are often related to the lack of understanding of the dynamics of public policies. It proposes that propagation of this knowledge can help public servants to comprehend daily experienced processes, minimizing feelings of frustration and providing better performance in the work to be carried out, what might positively impact the performance of public agencies while attending the demands of population*

***Keywords*** *public policies, governmental agenda-setting, public servant, performance.*

## Introdução

A Administração Pública funciona. Essa frase provavelmente provoca grande desconforto em muitas pessoas. Isso não é surpreendente, pois a assertiva mais alinhada ao sentimento geral atual do brasileiro é a de que nada funciona no Estado. No entanto, quando essa frase é pronunciada por servidores públicos soa, no mínimo, excêntrico.

A crítica do servidor público à própria entidade muitas vezes está relacionada a uma frustração oriunda de sua vontade de provocar mudanças com impactos positivos para a população nas várias áreas temáticas. De fato, as diversas variáveis que lhe fogem ao controle – como a pessoa que ocupa o cargo de chefia em sua área ou ainda o governante do momento – podem agir na completa dissonância entre a expectativa de tempo para visualizar os resultados de um trabalho e o tempo efetivo de progresso do projeto. Ou o projeto pode progredir a largos passos, mas carregando alterações que o servidor considera desvirtuadas da concepção original.

Nesses casos, é comum pairar sentimentos de angústia, de não realização profissional e de desmotivação. A forma de expressão desses sentimentos pode ser notada na verbalização de algumas frases, como "esse assunto não é prioridade, então não vai andar" ou "depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada". São frases comumente pronunciadas no meio burocrático, mas que podem estar sendo ditas em contextos inadequados, sem respaldo na dinâmica própria das políticas públicas.

No entanto, acredita-se que algum conhecimento sobre teorias em políticas públicas pode ampliar o ângulo de visão sobre situações recorrentes na rotina da burocracia e minimizar os sentimentos de frustração, favorecendo a continuidade dos trabalhos e, quiçá, as chances de a Administração Pública exercer melhor o seu papel.

# Frases comumente ditas por servidores públicos e reflexões à luz de teorias em políticas públicas

## *"Esse assunto não é prioridade, então não vai andar"*

Implícita nessa frase está a crença de que apenas tem utilidade trabalhar em determinado assunto quando ele está definido como prioridade pelo órgão, isto é, quando o tema está na agenda do tomador de decisão. Entretanto, pretende-se mostrar a seguir, partindo das observações realizadas por cientistas políticos sobre o processo de decisão nas organizações, que há muito trabalho prévio por parte dos técnicos e de outros atores para que um tema se torne prioridade.

Antes, será útil expor e esclarecer brevemente alguns termos comumente usados na literatura sobre processo decisório em políticas públicas. Denomina-se tomador de decisão a pessoa responsável por fazer a seleção dentre várias alternativas de atuação (Chiavenato, 1997). Simplificando, o tomador de decisão é o chefe. Essa nomenclatura, pouco sonora na língua portuguesa para muitos, tem origem no inglês (*decision taker*), já que grande parte da publicação sobre políticas públicas é nativa nesse idioma. Nas organizações privadas, muitas vezes esse papel está a cargo dos gerentes, função que pode existir também nas organizações públicas, sendo mais comum, porém, neste caso, a figura do diretor e do coordenador, por exemplo, além dos decisores de alto escalão como, presidente, ministros e secretários.

Na agenda do tomador de decisão estão as prioridades do órgão, as quais recebem sua energia e atenção e a respeito das quais ocorre uma árdua luta entre os indivíduos atuantes nos diversos temas, dentro e fora do governo, para inclusão de seus interesses (Saravia e Ferrarezi, 2006, v.1, pg.220).

Nesse contexto, a agenda configura-se em uma lista de problemas que são alvos de atenção num dado momento, tanto por autoridades governamentais como por pessoas fora do governo, mas diretamente relacionadas às autoridades. Desse modo, a formação de agenda (a definição de prioridades) consiste no processo de redução de uma lista de temas possíveis a um conjunto menor. Esse é o que de fato se torna o foco de ação e passa a constituir a agenda do governo na medida em que recebe esforços de autoridades governamentais e seus assessores.

Há três tipos de agenda: agenda sistêmica ou não governamental, agenda governamental e agenda de decisão. A primeira refere-se a questões que preocupam vários atores políticos e sociais e que não se restringem a este ou aquele governo. É uma lista de assuntos da sociedade e do Estado e que não comumente são percebidas pelos tomadores de decisão como merecedora de intervenção pública. Alguns exemplos dessa agenda são: melhorias da saúde, educação e segurança públicas. A agenda governamental abarca problemas sobre os quais um governo decidiu se debruçar por despertarem em algum momento a atenção dos atores políticos. Sua composição depende de ideologias, projetos políticos e partidários, mobilização social, crises conjunturais e oportunidades políticas. Como exemplo de tema da agenda governamental cita-se a reforma trabalhista proposta pelo Poder Executivo federal em 2017. A agenda de decisão compreende um subconjunto de problemas,

derivados da agenda governamental, a serem contemplados no curto e no médio prazo pelo sistema político, o qual exige decisão em caráter mais imediato e está na iminência de tornar-se ação. Inclusive, considera-se que uma alternativa de resposta seja nada a fazer a respeito do assunto.

Essa distinção entre agenda governamental e agenda de decisões deve ser considerada pelo servidor público, pois, se, por um lado, esta agenda é determinada por crises de grande visibilidade sob o ponto de vista dos atores de governo mais importantes, aquela é dominada por profissionais, especialistas e técnicos. Assim, os servidores públicos são indispensáveis na geração das agendas, já que os atores políticos tendem a partir do conteúdo da agenda governamental para estabelecerem a agenda de decisões.

Sob essa lógica, a literatura (Saravia e Ferrarezi, 2006, v.1, pg. 83) faz uma distinção entre participantes visíveis e invisíveis. Dentre os visíveis há o presidente, assessores do alto escalão, congressistas de destaque e atores relacionados às eleições (como partidos políticos e comitês de campanha). Eles chamam mais atenção da mídia e do público e são responsáveis por definir a agenda de decisão. De outra parte, os invisíveis incluem acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso. Apesar do título, que pode levar a uma interpretação de pouca relevância desses atores, os invisíveis são os que possuem maior poder na especificação de alternativas de uma política pública. Formam comunidades de técnicos coordenadas, uma vez que são compostas por pessoas alocadas em diversos órgãos governamentais, que – ainda que possuam orientações e interesses em temas distintos – compartilham da similaridade de serem especialistas em sua área particular. Nessas comunidades é que surgem opções de escolha por meio de projetos de lei, audiências públicas, circulação de *papers*, discursos, etc. Esses instrumentos permitem que os técnicos divulguem suas ideias, critiquem trabalhos dos pares, aprimorem e revisem versões em andamento e, assim, gerem várias alternativas de escolha.

Assim, o trabalho dos atores invisíveis, que inclui servidores públicos, não deve ser negligenciado. Seus esforços na oferta de alternativas aos problemas da agenda são fundamentais para apoiar os decisores, que possuem pouco tempo para dar respostas quando os temas migram para a agenda de decisões.

A transição da agenda governamental para a agenda de decisões depende de uma janela de oportunidade, de acordo com a Teoria de Múltiplos Fluxos, desenvolvida John Kingdon[1]. Essa teoria aponta para a existência de três movimentações que ocorrem simultaneamente e impactam o processo decisório em políticas públicas: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas e o fluxo da política.

O fluxo da política é movimentado essencialmente por eleições, que acarretam novos governos e diferentes configurações partidárias e ideológicas no Congresso. Ademais, há sempre grupos de interesses variados pressionando o governo de situação com suas reivindicações. Nessa esfera, o consenso resulta por ser alcançado mais pela negociação que pela persuasão. A negociação consiste na construção de emendas em troca de apoio. Políticos ou formam alianças para satisfazerem suas demandas ou fazem concessões em busca das

1 Explicitado em seu livro Agendas, alternatives, and public policies. Nueva York: Harper Collins,1995. Neste artigo, utiliza-se a análise sobre esse livro contida na Coletânea da Escola Nacional de Administração Pública sobre Políticas Públicas, conforme referência constante na bibliografia.

soluções de maior aceitação. A persuasão, a seu turno, estaria mais relacionada a argumentações lógicas de convencimento, como viabilidade técnica e aceitabilidade.

Quanto ao fluxo das políticas públicas, essa abarca a geração, recombinação, elaboração e escolha entre propostas, a partir de critérios avaliativos mais lógicos e analíticos, tais como viabilidade técnica, aceitabilidade pública, receptividade política e restrições orçamentárias. Os prognósticos são oriundos das já mencionadas comunidades de especialistas, que tentam difundí-los para fora de seu contexto com o intuito de conseguir adeptos no público em geral.

A respeito do fluxo dos problemas, eles entram na agenda quando se assume que algo deve ser feito a respeito. O reconhecimento faz com que deixem de ser estado de coisas e se apresentem como um assunto político capaz de afetar os resultados da agenda.

Os três fluxos têm dinâmicas próprias, isto é, suas evoluções são independentes, mas em alguns momentos esses fluxos se unem, se sobressaem ao mesmo tempo, formando uma janela de oportunidade para a entrada de um tema na agenda de decisões.

Nesse contexto, a combinação tripla gera uma janela de oportunidades, ou seja, uma conjuntura favorável para que os defensores de uma causa específica apresentem suas soluções ou chamem atenção para problemas que consideram relevantes.

Acrescenta-se que a união dos fluxos também tem relação com os *policy entrepreneurs*, descritos como:

> Aqueles que "investem" nas políticas públicas, alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções de problemas da mesma forma que eles (Saravia e Ferrarezi, 2006, v.1, p. 228).

As formas de atuação dos *policy entrepreneurs* (traduzidos geralmente como empreendedores de políticas públicas), por meio da realização de eventos, audiências, conexões políticas, negociações e habilidades de perseverança para que suas demandas sejam atendidas, maximiza a probabilidade de um item se tornar prioritário na agenda de decisões.

As janelas de oportunidades são escassas e de curta duração, porque, ao se abrirem, muitos problemas e propostas são concomitantemente trazidos à tona, inclusive pelos *policy entrepreneurs*, o que satura o sistema e faz com que os decisores rapidamente selecionem em que de fato se investirá recursos. Elas são abertas tanto a partir de eventos previsíveis, como a elaboração anual das leis orçamentárias, quanto a partir de eventos imprevisíveis, tal qual uma significativa mobilização popular.

Isso aconteceu, por exemplo, com o Programa Mais Médicos[2], anunciado pelo Governo no início de julho de 2013, no bojo das manifestações de junho desse mesmo ano, que reivindicaram, entre outras pautas, melhorias na saúde pública.

As medidas do Programa Mais Médicos começaram a ser formuladas antes das manifestações. Por ocasião do Encontro Nacional de Prefeitos em 2013, em Brasília, gestores municipais apresentaram ao Ministro da Saúde manifesto intitulado "Cadê o Médico"2, levando a chefe do Executivo, em abril do mesmo ano, a expor a esse grupo a forte possibilidade de contratação de médicos estrangeiros (Alessio, 2015). Essa possibilidade encontrava forte oposição em grupos organizados da classe médica brasileira.

Já as manifestações ocorridas em junho de 2013, as chamadas jornadas de junho, caracterizaram-se pelo expressivo volume de pessoas, cerca de 250 mil em apenas um dia[3], que foram às ruas demonstrar a insatisfação com diversos temas, como corrupção, transporte público, educação e saúde pública. Com pauta difusa e sem demandas nem lideranças específicas, as jornadas pressionaram os governos, em âmbito federal, estadual e municipal, a responder com medidas de melhorias do serviço público de forma geral.

Assim, a pressão das ruas exigindo, dentre outras pautas, melhor saúde pública, e repercutida intensamente nas grandes mídias (a partir do momento em que alcançou expressividade), gerou uma janela de oportunidade para o lançamento do Programa (Macedo *et al*, 2018). Os conflitos que permearam a formulação e a implantação do Mais Médicos, notadamente na questão da contratação de médicos estrangeiros, não se sobrepuseram como obstáculo à implantação desse Programa diante do contexto turbulento que preponderava no momento de seu lançamento.

Portanto, a evolução dos temas, a robustez que adquirem com as informações mais técnicas a seu respeito, não dependem necessariamente de que sejam prioridade. Ao contrário, como a definição de prioridades para a atuação governamental não acontece organizadamente em estágios e está associada a uma multiplicidade de fluxos independentes, conforme a teoria apresentada, pode ser justamente a maturidade técnica desse tema o diferencial a impulsioná-lo à agenda de decisão quando da ocorrência de uma janela de oportunidade.

Assim, quanto melhor a qualidade da informação disponível ao tomador de decisão acerca de um assunto no momento em que o tema for alçado à agenda, demandando rápidas respostas, melhores as chances de se optar por uma solução adequada, alinhada à resolução da questão. Utilizando o conceito de atores invisíveis, entende-se que essa função de subsídio ao decisor está a cargo dos servidores e tem papel fundamental para as soluções dos problemas.

2 O Programa Mais Médicos foi criado por meio da Medida Provisória n° 621, publicada em 8 de julho de 2013 e regulamentado em outubro do mesmo ano pela Lei n° 12.871;2013. [2] http://cadeomedico.blogspot.com/2013/01/ministro-da-saude-alexandre-padilha.html

3 https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-cinco-anos-depois-parte-das-medidas-para-respo nder-aos-protestos-nao-saiu-do-papel.ghtml

## *"Depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada"*

A partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos, descrita acima, já é possível identificar que o processo decisório não depende exclusivamente do tomador de decisão, pois há outros elementos ou fluxos que interferem de modo determinante no mecanismo de escolhas em políticas públicas.

Essa perspectiva deriva de estudos dos processos organizacionais que evidenciaram a frequente desordem no sistema escolhas das organizações, as quais operam em ambientes de incerteza onde não há nitidez acerca dos objetivos a serem perseguidos, as escolhas são problemáticas e ambíguas, as tecnologias são pouco claras, as informações não são completas, problemas e soluções são desvinculados entre si, e há significativa rotatividade dos atores envolvidos.

Provavelmente, esse é o cenário de Administração Pública, um tanto caótico, com o qual o servidor público identifica-se melhor. Nos termos dos autores Cohen *et al* (1972), trata-se de uma anarquia organizada.

Nesse contexto, uma situação de decisão, de escolha de política pública, é como latas de lixo nas quais vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos participantes, como os servidores públicos, à medida que são gerados. Trata-se do Modelo da Lata do Lixo, elaborado por Cohen, March e Olsen (1972) ao analisarem o processo decisório em uma universidade americana. As latas do lixo armazenam ideias, projetos, atividades elaboradas pelos técnicos e que ainda não foram alvo de decisão ou até já foram, mas foram despriorizados por algum motivo e saíram da agenda. Sob a percepção da existência de um contexto favorável, a partir da provocação da mídia ou da sociedade, enfim, da movimentação de fluxos, a solução pode ser resgatada da lata do lixo e inserida na agenda. Assim, a decisão ocorre quando problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha coincidem (Choo, 2003).

Claramente, o Modelo da Lata do Lixo contrapõe-se ao modelo da escolha racional, no qual primeiramente depara-se com o problema a resolver, levando o tomador de decisão a demandar a sua equipe estudos sobre possíveis soluções, com clareza sobre os objetivos a serem alcançados. Em seguida, é feita a escolha da melhor solução, considerando profunda investigação dos técnicos, com informações completas sobre cada uma das possíveis soluções, suas vantagens e desvantagens. Esse percurso viabiliza a melhor escolha, que determina as ferramentas e o modo de implementação da política.

Esse é o caminho amplamente desejado pelos servidores públicos, o fluxo ideal de ações que mobiliza a crença de garantia do sucesso das políticas públicas.

No entanto, a observação do processo decisório em diversas instituições, não somente públicas, motivadas pela análise inicial de Cohen e seus associados, demonstra que frequentemente o mecanismo decisório não é racionalmente ordenado, com fluxo direcional do problema para a solução, mas aleatório, resultante de fluxos independentes dentro da organização. Ao invés da elaboração de soluções customizadas aos problemas, são as soluções já existentes na lata do lixo que vão ao encontro dos problemas que surgem para o tomador de decisão.

É preciso considerar que o tomador de decisão quer decidir, e está à procura de soluções para responder aos problemas que lhe aparecem, aproveitando alguma janela de oportunidade (Cohen *et al*, 1972).

Assim, a seleção da solução é baseada na oportunidade existente para determinado grupo de participantes e seus objetivos, bem como na diversidade de escolhas disponíveis e nas demandas externas sobre os tomadores de decisão (Choo, 2003).

Isso quer dizer que as soluções podem existir antes mesmo do problema e serão resgatadas da lata do lixo com objetivo de atender ao problema em cena, o que não significa necessariamente resolvê-lo. Conforme o modelo, as decisões podem ser tomadas de forma resolutiva, quando se gasta certo tempo pensando sobre o problema; no formato de inadvertência, quando uma escolha é adotada rápida e incidentalmente e existe energia disponível dos participantes para que outras escolhas sejam feitas em seguida; e na forma de fuga, quando a solução resgatada não resolve problema algum e não tem relação com o problema original (Choo, 2003)

Percebe-se, portanto, que o circuito de afazeres do chefe para o técnico, comumente idealizado e inspirado no modelo racional, frequentemente flui no sentido inverso: das soluções elaboradas pelos técnicos para a necessidade de decidir do chefe.

A observação do processo decisório que culminou no modelo da lata do lixo concluiu que as organizações operam essencialmente sob uma sistemática de tentativa e erro, movidas por quatro fluxos independentes entre si: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções, o fluxo das oportunidades de decisão e o fluxo dos participantes das organizações.

Conforme explicado por Rua (1998), o fluxo dos problemas eleva apenas aqueles mais graves à agenda do tomador de decisão. O fluxo das soluções é desvinculado dos problemas, indicando que as soluções já existentes estão em busca de problemas presentes, e não o contrário, fortemente baseadas na memória dos indivíduos a respeito de soluções usadas como rotinas no passado. Já o fluxo das oportunidades de decisão refere-se a contextos em que há pressão da sociedade ou do governo para que a organização responda a um problema. Internamente, há interesse por parte dos indivíduos da organização por essas oportunidades por motivos pessoais, sem relação com o problema. Por fim, o fluxo dos participantes é caracterizado pela fluidez com que permeiam as organizações, carregando consigo conhecimento e informações de um a outro órgão, moldando-os ao contexto dos problemas que encontram nessa movimentação.

Assim, a simultaneidade desses fluxos dispararia o processo decisório, mecanismo similar à análise desenvolvida no Modelo dos Múltiplos Fluxos, citado acima, o qual teve como fonte de análise o Modelo da Lata do Lixo. Na linguagem desse autor, a convergência dos fluxos abriria uma janela de oportunidade.

Lata do lixo talvez não seja a melhor metáfora, pois parece atribuir um valor baixo ao seu conteúdo, especialmente por ainda termos forte relação de desperdício do potencial do lixo – embora, por esse ângulo, até possa ser uma metáfora adequada.

O modelo da lata do lixo, apesar de parecer um processo anárquico que não produz resultados, na verdade evidencia a possibilidade de tomada de decisões quando a organização tem objetivos ambíguos ou os problemas não estão bem compreendidos – situações recorrentes na Administração Pública.

Cohen *et al* (1972) afirmam que "o modelo da lata de lixo é um primeiro passo rumo a uma visualização interrelacional da sistemática do fenômeno organizacional, a qual é familiar e mesmo comum, mas que vinha sendo caracterizada como processo isolado e patológico". Quando as condições para um processo racional de escolha não estão presentes, surge o contexto para aplicação deste modelo, que dá chance à resolução de problemas mesmo em ambiente de incerteza e instabilidade.

Como exemplo concreto do Modelo da Lata do Lixo, pode-se citar o movimento de resgate de uma solução já existente que levou o álcool às bombas dos postos de combustível no Brasil a partir dos anos 1970. O uso de álcool como combustível existe desde o início da década de 1940, quando começou a ser utilizado misturado à gasolina para economizar na importação de petróleo, que se tornara dificultada com a Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, a mistura continuou sendo utilizada, em maior percentual inclusive, para absorver o excesso da produção da agroindústria sucroalcooleira (Porto, 2005).

Essa situação permaneceu até 1973, ano da primeira crise do petróleo, quando a elevação em 400% do preço desse recurso natural obrigou o País a recorrer a fontes alternativas de energia que pudessem ser produzidas internamente. Foi então que surgiu a oportunidade para a utilização do álcool como combustível principal, materializado na criação do Programa Proálcool, em 1975[4].

Os elementos que levaram ao lançamento do Programa demonstram que esse processo decisório não foi atitude isolada do Presidente Geisel, mas esteve vinculado a outros fluxos, que se desenvolveram de forma independente do problema gerado pela crise do petróleo. Um fator importante para o sucesso do Proálcool foi o estágio desenvolvido em que se encontrava a indústria sucroalcooleira quando do lançamento do programa, devido ao elevado preço do açúcar nos anos anteriores, permitindo ao órgão estatal de controle dessa produção (o Instituto do Açúcar e Álcool - IAA) financiar a modernização do setor. Além disso, experiências com o álcool como combustível já vinham sendo desenvolvidas pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA, desde 1953, indo ao encontro da necessidade por essa tecnologia vinte anos depois (Gatti, 2011).

Percebe-se, assim, que a possibilidade de uso do álcool combustível já existia anos antes do resgate dessa solução na década de 1970. No artigo de Porto (2005), esses fatores de viabilidade foram nomeados de coincidências, as quais, sob o ponto de vista do modelo da lata do lixo, correspondem aos fluxos, das soluções e dos problemas, que se desenvolveram de maneira independente.

Diante do exposto, o que se pretende ilustrar é que o processo decisório das organizações muitas vezes é desordenado, e não está centrado no chefe, apesar de sua importância como tomador de decisão. O Modelo da

4 Decreto nº 76.593, de 14/11/1975.

Lata do Lixo aponta para dinâmica de decisão que coloca outros indivíduos como ativos participantes nessa estrutura de diversos fluxos, ainda que em fraca correlação uns com os outros, dada a independência dos fluxos.

Para o servidor público, interessa conhecer esse modelo especialmente para vislumbrar que o processo decisório não depende apenas do seu chefe e para compreender seu próprio papel no resgate de soluções quando os problemas entram na agenda, bem como a importância que pode ter um projeto no qual está envolvido para outro momento futuro.

## Conclusão

O objetivo da argumentação realizada é apresentar aos servidores públicos conteúdos amplamente estudados no âmbito das políticas públicas, mas nem sempre acessíveis ao longo da carreira, com o objetivo de elucidar dinâmicas comuns na Administração Pública e, assim, tentar minimizar sentimentos de frustração vinculados ao desconhecimento desses processos.

Não se pretende abarcar o universo de possibilidades que podem estar associados à desmotivação no trabalho como servidor público, mas tão somente aqueles aspectos relacionados diretamente à falta de clareza acerca de ocorrências típicas das organizações governamentais.

A comparação da Administração Pública a uma anarquia organizada, segundo as teorias apresentadas (múltiplos fluxos e lata do lixo), tampouco tem a intenção de provocar sensação de impotência diante da multiplicidade de fatores, fluxos e atores impactando o processo de decisão nos governos.

Ao contrário, espera-se mostrar que as decisões governamentais muitas vezes acontecem nesse ambiente complexo, sem que isso seja exclusividade e nem patologia de nenhum órgão ou ente federativo em particular.

Assim, ao compreender esse processo, o servidor pode perceber a importância de sua atuação e como sua energia em manter os assuntos bem amparados em termos de informação pode ser um diferencial para que o problema se torne prioritário, bem como sua atenção em resgatar soluções elaboradas anteriormente pode ser fator decisivo para a escolha de alternativas pelo tomador de decisão quando o problema entra na agenda.

## Referências

ALESSIO, M.M. **Análise da Implantação do Programa Mais Médicos** [dissertação]. Faculdade de Ciências da Saúde. Brasília, 2015.

CHIAVENATO, I. **Gerenciando Pessoas**. Makron Books. São Paulo, 1997.

_____. **Administração de Recursos Humanos: fundamentos básicos**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003. 425p.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas: coletânea**. Volumes 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

FEDERAL, G. (08 de julho de 2013). **Legislação**. Acesso em 18 de agosto de 2018, disponível em Programa Mais Médicos: http://maismedicos.gov.br/legislacao.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Ministro da Saúde Alexandre Padilha, recebeu o abaixo assinado com mais de 4.600 assinaturas recolhidas em 3 dias**. Cadê o Médico?, 31 jan. 2013.

GATTI, W. "**O envolvimento de fornecedores no desenvolvimento da tecnologia flex fuel nas montadoras brasileiras.**" Gestão & Tecnologia 11 (1, July): 1-18. 2011.

MARCH, James G.; OLSON, Johan. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, 1972.

MACEDO, A.S. *et al*. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, p. 593 a 618, jul. 2016. ISSN 1679-3951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/17188>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

MAZUI, G. *et al*. **Junho de 2013: cinco anos depois, parte das medidas para responder aos protestos não saiu do papel**. G1, Brasília, 13 Jun. 2018. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/junho--de-2013-cinco-anos-depois-parte-das-medidas-p ara-responder-aos-protestos-nao-saiu-do-papel.ghtml> Acesso em: 01 Set. 2018.

PORTO, G. **Coincidências ajudaram o programa**. O Estado de São Paulo, Proálcool 30 anos, p. H6. São Paulo, 2005.

RUA, M.G, CARVALHO, M.I.V. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. *In*: O estudo da política: estudos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Artigo

# Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

## *Budget of the national defense from 2010 to 2018: analysis and perspectives*

**Ronaldo Quintanilha da Silva** roquintanilha@gmail.com
Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

**Recebido** 10-dez-18 **Aprovado** 06-fev-19

**Resumo** Este artigo tem por objetivo analisar o orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018. A gestão do orçamento da Defesa Nacional incumbe ao Ministério da Defesa (MD) e sua execução é descentralizada para as três forças: Marinha, Exército e Aeronáutica. A missão é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. A Política Pública de Defesa Nacional está expressa na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Tais documentos são norteadores estratégicos e contêm os objetivos, que dependem de orçamento coerente e capaz de materializar os anseios pretendidos. Investigou-se a evolução dos recursos em comparação ao orçamento da União e PIB, entre outras avaliações. Em complemento, levantaram-se as proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre os aperfeiçoamentos do orçamento da Defesa na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Por fim, o texto contribuiu para o debate sobre o tema e evidenciou-se que há transparência e publicidade dos dados, confirmou-se, sobretudo, a diminuição do orçamento quando comparado ao total, mas um aumento em relação às funções orçamentárias, tal fato somado ao momento de assunção ao poder de integrantes oriundos das forças armadas, leva-se a perspectivas de avanços na valorização da Defesa Nacional e reforço de seu orçamento.

**Palavras-chave** Orçamento. Defesa Nacional. Política de Defesa Nacional. Exército Brasileiro. Marinha. Aeronáutica.

***Abstract*** *This article aims to analyze the budget of National Defence, 2010-2018. The budget management of National Defense lies with the Ministry of Defence (MD) and its implementation is decentralized to the three forces: Navy, Army and Air Force. The mission is the defense of the country and the guarantee of the constitutional powers, law and order. Public Policy of National Defence is expressed in the National Defence Policy (NDP), the*

*National Defense Strategy (END) and the White Paper on National Defence (LBDN). Such documents are strategic and contain guiding objectives, which depend on consistent budget and to finalize the desired aspirations. The evolution of resources compared to the Union budget and GDP was investigated among other. In addition, rose the proposals in the House of Representatives and the Senate on the budget improvements of defense in the Federal Constitution of 1988 (CF/1988). Finally, the text contributed to the debate on the subject and noted that there are transparency and publicity of data, confirmed the reduction of the budget when compared to the total, but an increase in relation to the budgetary functions, this fact added to the moment of assuming to the power of members from the armed forces, leads to perspectives of advances in the valorization and reinforcement of the National Defense budget.*

***Keywords*** *Budget. National Defence. Policy National Defense. Brazilian Army. Navy. Air Force.*

*"Não se pode ser pacífico sem ser forte." (Barão do Rio Branco).*

O objetivo deste artigo é analisar o orçamento da Defesa Nacional, gerido pelo Ministério da Defesa (MD), no período de 2010 a 2018. No mês de outubro de 2018, o eleitor brasileiro foi às urnas para escolher, entre outros, o presidente Jair Bolsonaro, para o período de 2019 a 2022. O capitão reformado do Exército Brasileiro na condição de presidente eleito tem em sua equipe vários integrantes das Forças Armadas, o que gera expectativa de um protagonismo maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, certamente acompanhado de mais investimentos.

A metodologia baseou-se em pesquisa por intermédio do sistema Siga Brasil do Senado Federal, o qual retira os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O texto apoiou-se em literatura sobre o tema, em especial artigos que buscaram fazer comparações semelhantes em períodos diversos.

Depois da contextualização, que enfatiza os principais documentos norteadores da Política Pública de Defesa Nacional, procurou-se posicionar o Brasil no cenário regional e internacional, em relação aos gastos e objetivos. Para, em seguida, adentrar no orçamento, com comparações entre os exercícios e valores, tais como as despesas primárias e totais, o Orçamento-Geral da União (OGU), o Produto Interno Bruto (PIB), os gastos com pessoal e investimentos, entre outros. Também se investigou quais funções têm sido contempladas com recursos financeiros e, depois, detalhou-se o orçamento em programas e ações.

Ao final, concluiu-se que o orçamento da Defesa não vem recebendo os recursos financeiros correspondentes aos objetivos fixados, na verdade, ocorreu a diminuição do orçamento em relação ao todo e o aumento ao se comparar com outras funções orçamentárias. Vislumbrou-se ainda a possibilidade de propor alteração da Constituição Federal de 1988 (CF/88), para se priorizar o orçamento da Defesa.

## Contextualização – Documentos estratégicos

As Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Essas instituições, segundo o artigo 142 da CF/88, são permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República. O mesmo dispositivo estabelece sua finalidade: defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Em relação à organização, ao preparo e ao emprego efetivo das Forças Armadas, a Constituição remete a Lei Complementar.

Cabe destacar que o comando é exclusivo do Chefe do Poder Executivo, que também possui a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; e disponham sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (artigo 61 da CF/88).

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, tratou de atribuições subsidiárias, organização, orçamento, preparo e emprego. Com relação ao orçamento, a Lei estabelece que a Estratégia Nacional de Defesa (END), juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), serão as norteadoras das prioridades do orçamento do Ministério da Defesa (MD), que será elaborado em conjunto e com gestão individualizada pelos três comandos. No Congresso Nacional, tramita o Projeto de Decreto Legislativo nº 847, de 2017, que aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional para o próximo quadriênio (2019 a 2022).

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) constituem os marcos legais. Elas são frutos de amplo debate com diversos segmentos da sociedade, os documentos materializam o planejamento setorial de alto nível. Dentre outros aspectos, estabelecem os objetivos e as diretrizes para o preparo e o emprego das Forças Armadas em sua missão de defesa da pátria, da soberania e de garantia dos poderes constitucionais (Brasil, 2013).

A PND é o documento de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. Desse modo, trouxe para o debate fundamentos que passaram a orientar novos paradigmas os quais tiravam da clivagem o tema defesa nacional, passando a articulá-lo não apenas com outros atores públicos e sociais, mas principalmente situando-o, também, no plano de políticas públicas, desmistificando a falsa sensação de que defesa não interessaria à sociedade civil ou mesmo ao poder político (AMORIM, 2013, p. 7).

Já a END está diretamente ligada à Política Nacional de Defesa e trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do país, como os objetivos da sua "grande estratégia" e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa "grande estratégia" na orientação e nas práticas operacionais das três Forças. O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor

das atividades de defesa do Brasil. Os países da América do Sul, tais como Argentina e Chile, ao final da década de 1990, publicaram os seus "livros brancos de defesa" (AGUILAR, 2008, p. 3-6). Na mesma linha, dezenas de outros países fizeram o mesmo, o que demonstra o acerto na escolha de se estruturar o tema Defesa Nacional, em níveis de planejamento e diretrizes, fixando objetivos e metas, além de apresentar à sociedade os detalhes da política pública, que passa pelo Ministério da Defesa e necessariamente depende de um orçamento.

O orçamento é um fator determinante há muito tempo. Quando perguntado ao General de Exército Carlos Tinoco Ribeiro Gomes sobre quais eram os principais assuntos que interessavam aos militares na Constituinte, ele respondeu "Fundamentalmente, a estrutura, a organização e a missão das Forças Armadas, o problema do Ministério da Defesa, os problemas relacionados com vencimentos e orçamento." (D'ARAUJO; CASTRO, 2001, p. 120).

O Ministério da Defesa foi criado em 10 de junho de 1999, em substituição ao Estado-Maior das Forças Armadas e aos Ministérios Militares. A ideia da inovação surgiu em campanha eleitoral de 1994, pelo candidato e futuro presidente Fernando Henrique Cardoso (ALSINA JUNIOR, 2003). Os antigos Ministérios das Forças foram transformados em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que são dirigidos por Oficiais-Generais nos postos de maior hierarquia na carreira militar: Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro do Ar, respectivamente. O Ministério da Defesa, como órgão da administração pública federal, tem a missão de coordenar o esforço integrado de defesa, bem como contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e do patrimônio nacional, contribuindo, também, para a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

O Ministério e os documentos citados são os pilares para o planejamento e organização do orçamento da defesa. O orçamento tem relação com a situação econômica e política do país, com percepções de ameaças e pressões internas e externas, interesses nacionais, compromissos internacionais, entre outros. Mas terá, principalmente, relação com os objetivos nacionais e o que se espera do aparato de defesa da nação. Assim, orçamento e política de defesa devem caminhar juntos (AGUILAR, 2008, p. 12). Aliás, um Estado forte e soberano, comprometido com o futuro de seus cidadãos, não pode prescindir de forças armadas bem equipadas e preparadas, sem deixar de buscar por todos os meios a paz entre os povos (POMPEU, 2009, p. 5).

## Brasil no cenário internacional dos gastos militares

O Sipri é um instituto internacional independente dedicado à investigação de conflitos, guerras, armamentos e controle de armas. Fundado em 1966, fornece dados, análises e recomendações, com base em fontes abertas.

O instituto estimou que o gasto militar mundial voltou a subir em 2017, revertendo uma tendência de estabilização que durava cinco anos. Esta evolução resulta de uma forte expansão dos gastos militares no Leste Europeu, na Ásia e no Oriente Médio (SIPRI, 2018).

Entre 2014 e 2015, a média de gastos dos países sul-americanos diminuiu em 4%. A queda deveu-se principalmente aos problemas financeiros da Venezuela, atingida por uma grave crise econômica. O país cortou 64% de seu orçamento militar principalmente por conta da queda do preço do petróleo, afirmou o instituto. Já em 2017 os gastos aumentaram na América do Sul em 4,1%, em especial pelas altas da Argentina e do Brasil (UOL, 2016).

O Brasil é o 11° país que mais destinou recursos financeiros com despesas militares em 2017 (**Tabela 1**). Segundo estudo do Sipri, o país aumentou suas despesas em dólar em 6,3%, mesmo diante da crise econômica. Com isso, o Brasil representa 1,7% do montante gasto pelos quinze países.

O cálculo feito pelo instituto envolve gastos gerais, com aquisição de armamentos, pagamento de pessoal, manutenção de instalações entre outros.

Tabela 1. despesas com defesa (US$ bilhão)

| Posição | País | Valor |
|---|---|---|
| 1º | EUA | 610 |
| 2º | China | 228 |
| 3º | Arábia Saudita | 69,4 |
| 4º | Rússia | 66,3 |
| 5º | Índia | 63,9 |
| 6º | França | 57,8 |
| 7º | Reino Unido | 47,2 |
| 8º | Japão | 45,4 |
| 9º | Alemanha | 44,3 |
| 10º | Coreia do Sul | 39,2 |
| 11º | Brasil | 29,3 |
| 12º | Itália | 29,2 |
| 13º | Austrália | 27,5 |
| 14º | Canadá | 20,6 |
| 15º | Turquia | 18,2 |

**Fonte:** Sipri - *ranking*

Da **Tabela 1**, percebe-se que os integrantes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, com exceção desta última) figuram na relação, e o Brasil fica atrás da China, Rússia e Índia. Eles inicialmente tiveram a sigla criada por economistas para se referir a países com dimensões, populações e crescimento de PIB semelhante, em seguida, firmaram um bloco que aumentou suas pretensões políticas, em busca, por exemplo, de um lugar no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - ONU.

Até abril de 2016, os BRICS possuíam mais de treze mil militares em operações de paz, os chamados capacetes azuis: a Índia contribuía com 7.696 capacetes azuis; o Brasil, com 1.303; a África do Sul, com 1.589; a China, com 3.042; e a Rússia, com 91 (CAMARGO, 2016, p. 6). Ainda sobre o Brics, os gastos militares brasileiros não

estão compatíveis com os três principais componentes dos BRICS (Rússia, China e Índia). Por consequência, verifica-se que o Brasil, embora deseje se tornar um novo *global player* com voz no cenário internacional, não apresenta fatos que respaldem tal ambição, uma vez que possui poder militar moderado (PAULA, 2016, p. 76-77).

Na América do Sul, o Brasil manteve a liderança regional com, aproximadamente, a metade do orçamento militar total da região. Em seguida, estão a Colômbia com 20%, a Argentina e o Chile com 8%, o Peru com 5% e o Equador com 4% do total do orçamento estimado. A Venezuela sofreu uma retração nos investimentos em defesa, situando-se em 3%. O Uruguai, o Paraguai e a Bolívia, em conjunto, também representaram 3% do orçamento de defesa da América do Sul em 2015 (MATOS, 2016, p. 5).

Em outro estudo elaborado pelo *Military Power Review*, foram analisados fatores militares, econômicos e geopolíticos de cada país, atribuindo-se pontos e pesos para cada item de acordo com sua importância, que em sua totalidade refletiram a escala de poder das principais nações sul-americanas. O estudo coloca o Brasil em primeiro lugar e o Chile na segunda posição (MILITARY REVIEW POWER, 2018).

Outro aspecto interessante envolvendo os países da América Latina é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em dezembro de 2008, por decisão dos doze países que integram a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O Conselho possui elevado valor estratégico no horizonte de atuação do órgão regional. Segundo Guimarães (2012, p. 11), a instituição do Conselho "viabiliza um sistema regional de segurança para manter afastadas potências extra regionais e, igualmente, prevenir estratégias de competição militar entre os atores locais". Desse modo, o Brasil, ao fazer parte do conselho, tem acesso a instrumentos capazes de afirmar sua predominância na região.

O CDS, aliás, consolida a América do Sul como uma zona de paz, criando condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico-social; bem como uma identidade de defesa sul-americana, gerando consensos que contribuam para fortalecer a cooperação no continente.

Nesse cenário, o Brasil se destaca pelas dimensões marcantes: mais de 8.5 mil km$^2$ de área, enorme quantidade de riquezas naturais, entre elas, os minerais, a água doce, a Amazônia e o pré-sal. São 23.102 km de fronteiras, sendo 15.735 km terrestres e 7.367 km marítimas.

No caso das fronteiras, o Exército Brasileiro tem aumentado e diversificado sua presença na região norte. Em 1980, o Exército tinha apenas 6.000 homens; atualmente, têm mais de 22.000. Esses homens estão distribuídos em mais de oitenta organizações militares, posicionadas estrategicamente nas entradas fluviais e terrestres do Brasil (OLIVEIRA, 2014, p. 13).

A título de exemplo das necessidades de proteção do território, o General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, comandante do Exército de fevereiro de 2015 a janeiro de 2019, incluiu a fraca presença do Estado na região amazônica, a baixa densidade populacional e o atraso socioeconômico dos municípios fronteiriços como fatores que ajudam a tornar vulnerável a fronteira. Ele afirmou que "Somos um país que caminha para

se tornar um ator global, mas temos metade do nosso território não integrado à dinâmica do desenvolvimento nacional" (BRASIL, 2012, p. 67). Em audiência na Câmara, outro comandante, General de Exército Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, então Comandante Logístico do Exército, citou "a falta de recursos para dotar os quartéis de fronteiras e a inexistência de sistema de vigilância para média e baixa altitude" como fatores preponderantes da vulnerabilidade da região, ou seja, é possível que aviões adentrem ao espaço aéreo brasileiro sem o conhecimento das autoridades (BRASIL, 2016).

## Orçamento da Defesa: Análise

De início, apresentaram-se os dados de forma consolidada, em grandes grupos, com intuito de se ter uma visão geral do orçamento da Defesa. Recorreu-se a indicadores econômicos e comparações entre exercícios diferentes. Mais adiante, listaram-se os programas e ações que detalham o orçamento e retratam a política de Defesa Nacional. Com isso, tratou-se de um tema específico e ligado diretamente à Defesa Nacional, colocando o assunto na órbita da discussão e debate, em contraponto à chamada apatia pelo tema ressaltada por Flores (2008, p. 1-3).

Durante as pesquisas, os valores foram considerados na situação "liquidados", ou seja, o serviço foi prestado ou o produto entregue ao responsável. O professor James Giacomoni (2012, p. 312) ensina as etapas da despesa: empenho, liquidação e pagamento. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 99-103) classifica as etapas em planejamento e execução (empenho, liquidação e pagamento). A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito.

Em razão das consultas terem sido criadas na segunda quinzena de novembro, para utilizar o exercício corrente optou-se em aplicar uma regra proporcional para projetar os valores do exercício de 2018.

Em contraponto ao trabalho de BRUSTOLIN (2009), que enfrentou dificuldades de acesso aos dados orçamentários, a pesquisa empreendida neste artigo não encontrou obstáculos. No próprio sítio do MD, há tabelas consolidadas contendo despesas do órgão, e até mesmo os valores pagos aos militares sob a rubrica de salário estão disponíveis no Portal da Transparência (BRASIL, 2018). A Câmara dos Deputados disponibiliza pesquisa em seu site de onde é possível verificar a execução das emendas individuais dos deputados e senadores destinadas ao MD (BRASIL, 2018.

Desse modo, a partir da Política Nacional de Defesa, da Estratégia e do Livro Branco e os dados orçamentários abertos, entende-se que houve uma evolução em prol da transparência e da publicidade dos atos de gestão e uso dos recursos financeiros por parte das Forças Armadas.

## Análise do orçamento da defesa considerando as despesas primárias (DP)

As despesas primárias são formadas a partir da eliminação dos gastos financeiros com dívida e compromissos assumidos, que pressionam o resultado primário do Governo, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente. São eliminados, por exemplo, os empréstimos de Fundos Especiais – Marinha Mercante e outros (SANCHES, 2004, p. 81).

A **Tabela 2** contém os valores em despesas não financeiras (primárias) com dados do Ministério da Defesa e do Orçamento Geral da União, somados os orçamentos fiscal, seguridade e de investimento. Também consta a variação do orçamento em cada exercício e a participação do orçamento em relação ao OGU e PIB.

Verifica-se que a Defesa diminui em 14% sua participação no PIB, linha "h", de 1,4% (2010) para 1,2 (2018), contrariando em parte pesquisas anteriores que indicavam tendência de aumento, conforme Nascimento (2011, p. 1), e não seguindo os movimentos de elevação de gastos do leste europeu, da Ásia e do Oriente Médio. Em razão disso, há riscos de o Brasil não se manter na 11ª posição do *ranking* mundial, produzido pelo Sipri. A diferença para a Itália (12ª), por exemplo, é muito pouca. Porém, tais riscos são amenizados pelas considerações seguintes e a nova conjuntura política.

Tabela 2. Orçamento da Defesa, Despesas Primárias (em R$ milhões)

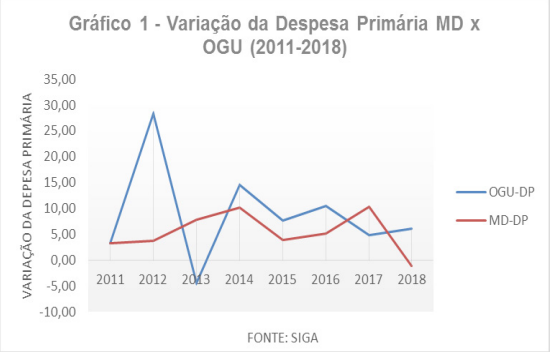
| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Defesa (DP) (a) | 56.093 | 57.902 | 60.033 | 64.726 | 71.323 | 74.036 | 77.846 | 85.844 | 84.923 |
| Variação *a.a* da Defesa (DP) (b) | | 3,2 | 3,7 | 7,8 | 10,2 | 3,8 | 5,1 | 10,3 | -1,1 |
| Orçamento da União (DP) (c) | 1.153.564 | 1.191.924 | 1.530.195 | 1.462.892 | 1.676.329 | 1.803.270 | 1.992.023 | 2.088.983 | 2.215.148 |
| Variação *a.a* do Orçamento da União (DP) (d) | | 3,33 | 28,38 | -4,40 | 14,59 | 7,57 | 10,47 | 4,87 | 6,04 |
| Defesa DP / Orçamento da União DP (e) | 4,9% | 4,9% | 3,9% | 4,4% | 4,3% | 4,1% | 3,9% | 4,1% | 3,8% |
| PIB (f) | 3.885.847 | 4.376.382 | 4.814.760 | 5.331.619 | 5.778.953 | 6.000.570 | 6.266.895 | 6.558.194 | 6.870.000 |
| Crescimento real do PIB (g) | 7,5 | 4,0 | 1,9 | 3,0 | 0,5 | -3,8 | -3,6 | 1 | 1,3 |
| Defesa DP / PIB (h) | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,2 |

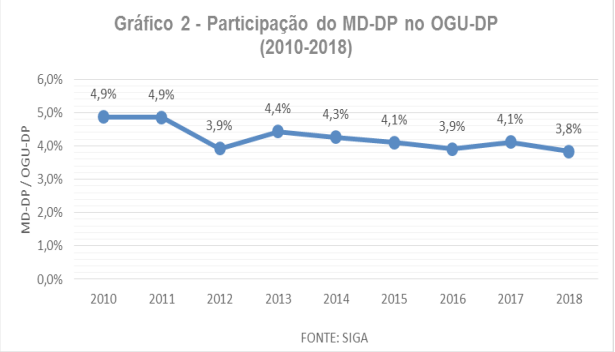
**Fonte:** Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

O PIB teve crescimentos reais durante esse período (f). De 2010 a 2013, o produto interno chegou a crescer mais de quatro pontos na média, porém não houve alteração da participação do orçamento da Defesa. Pelo

contrário, o orçamento destinado à Defesa foi reduzido. Por outro lado, em 2015 e 2016, o PIB teve retração de 3,8 e 3,6, respectivamente, mas a Defesa manteve a participação de 1,2%. Assim, não obstante a ausência de mais investimento, pelo menos houve a permanência dos valores.

Para visualizar a alteração nas variáveis listadas na Tabela 2, os gráficos 1 e 2 demonstram a variação da Despesa Primária MD x OGU (b x d) e participação do MD-DP no OGU-DP (e):




Nota-se uma variação brusca entre 2012 e 2013 no Orçamento-Geral da União, de 28,38 para -4,4. Em 2012, o OGU teve aumento expressivo, mas a Defesa não acompanhou. Em compensação, a queda no orçamento geral em 2013 não afetou o da Defesa. De 2014 a 2016, os orçamentos guardaram uma sintonia, para variar novamente em 2017 e 2018. Praticamente, o MD-DP cresceu até o exercício de 2014 e em 2017, quando teve quedas bruscas na sequência, dificultando o planejamento e a manutenção dos projetos de Defesa. Chama à atenção a tendência de variação negativa do orçamento da Defesa para 2018, que deve ser confirmada ao final do exercício, pois aqui aplicamos uma regra de proporcionalidade.

No Gráfico 2, a participação do orçamento do MD-DP no OGU-DP é na média 4,3%, mas corroborando a análise anterior o orçamento da Defesa vem diminuindo sua participação e sua importância relativa ao orçamento geral. Em 2010, 4,9% destinavam-se às FFAA e em 2018 a parcela deverá ser de 3,8%, mais de um ponto percentual de queda.

Portanto, o orçamento da Defesa composto de despesas primárias encontra-se em declínio, desde 2010, tornando duvidosa a consecução dos objetivos firmados nos documentos de planejamento (END, PND e LBDN) e a não garantia do posicionamento do país nos *rankings* de atuação e valores investidos nessa área.

## Análise do orçamento da defesa considerando as despesas totais

As despesas totais são constituídas por todas as rubricas do orçamento, incluindo os gastos financeiros com dívida e compromissos assumidos. Foram analisados os valores destinados a pessoal e investimento, sem incluí-los nas tabelas, utilizando-se a classificação por grupo de natureza de despesa (GND), que proporcionará comparações com os gastos com pessoal e investimento.

O grupo GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019) - Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, define o GND e elenca seus tipos: 1. Pessoal e Encargos sociais; 2. Juros e encargos da dívida; 3. Outras despesas correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões financeiras; 6. Amortização da dívida; 9. Reserva de contingências (BRASIL, 2018). O Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2019, p. 46-47) também estabelece essa mesma classificação.

A tabela 3 possui os valores em despesas que inclui despesas financeiras (não primárias) com dados do Ministério da Defesa e do Orçamento Geral da União, somados os orçamentos fiscal, seguridade e de investimento. Também consta a variação do orçamento em cada exercício e a participação do orçamento em relação ao OGU e PIB.

As funções orçamentárias foram listadas e os programas e ações foram detalhados mais a frente para que fosse possível identificar as prioridades e o manejo dos recursos financeiros pelo próprio MD.

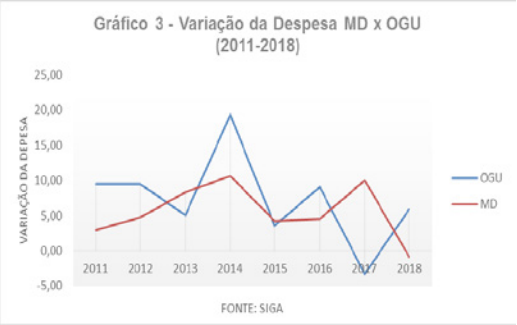
Tabela 3. Orçamento da Defesa, Despesa Totais (em R$ milhões)

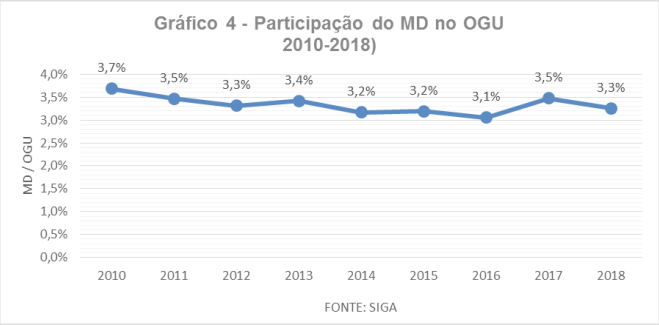
| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Defesa (a) | 56.244 | 57.902 | 60.646 | 65.687 | 72.665 | 75.719 | 79.133 | 87.044 | 86.327 |
| Variação *a.a* da Defesa (b) | | 2,9 | 4,7 | 8,3 | 10,6 | 4,2 | 4,5 | 10 | -0,8 |
| Orçamento da União (c) | 1.527.002 | 1.671.292 | 1.829.185 | 1.921.925 | 2.293.147 | 2.375.168 | 2.589.502 | 2.505.575 | 2.653.124 |
| Variação *a.a* do Orçamento da União (d) | | 9,45 | 9,45 | 5,07 | 19,32 | 3,58 | 9,02 | -3,24 | 5,89 |
| Defesa / Orçamento da União (%) (e) | 3,7% | 3,5% | 3,3% | 3,4% | 3,2% | 3,2% | 3,1% | 3,5% | 3,3% |
| PIB (f) | 3.885.847 | 4.376.382 | 4.814.760 | 5.331.619 | 5.778.953 | 6.000.570 | 6.266.895 | 6.558.194 | 6.870.000 |
| Crescimento real do PIB (g) | 7,5 | 4,0 | 1,9 | 3,0 | 0,5 | -3,8 | -3,6 | 1 | 1,3 |
| Defesa / PIB (%) (h) | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |

**Fonte:** Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Inicialmente, constata-se que a Defesa gerenciou valores constantes dos seus recursos em relação ao PIB (entre 2010 e 2018, a média foi de 1,3% do PIB, linha "h"). Mesmo no momento que o crescimento real do produto interno ultrapassou 7% ("g"), o Ministério teve apenas 1,3%. Novamente, a característica interessante é de que mesmo nos anos de crescimento negativo, 2015 e 2016, não houve diminuição dos recursos da Defesa em relação ao PIB.

A partir dos dados da Tabela 3, é possível constatar que a maior variação do orçamento da Defesa ("b") ocorreu em 2014 e 2017. Nos gráficos 3 e 4, os dados representam todas as despesas, inclusive as financeiras.




Há desencontros na variação dos orçamentos. Enquanto o da União diminui em 2013 para subir em 2014, chegando ao negativo em 2017, o da Defesa cresce até 2014, quando diminui em 2015 e 2016, para subir no ano de 2017, certamente em razão das operações militares desencadeadas, em especial no estado do Rio de Janeiro. O aumento encontrado está em consonância com a afirmação do SIPRI, já mencionado anteriormente.

Os dados do Gráfico 4 demonstram o quanto do orçamento da União é destinado para a Política de Defesa. Com exceção de uma pequena elevação em 2017 e 2018, a participação do orçamento da Defesa vinha perdendo força, de 3,7% em 2010 para 3,1% em 2016 em relação ao OGU. Todavia, há indicativos de reversão nos dois últimos anos. Seguindo essa tendência, estará de acordo com aquilo que se propõe nas políticas e diretrizes: "é prioritário assegurar continuidade e previsibilidade na alocação de recursos para permitir o preparo e o equipamento adequado das Forças Armadas (BRASIL, 2013, p. 34).

## Análise do orçamento da defesa considerando as funções orçamentárias

O próximo passo é comparar as funções orçamentárias, que se traduzem no maior nível de agregação de despesas do setor público. Os montantes diferem um pouco dos utilizados até agora, pois a função Defesa Nacional é típica do Ministério da Defesa, todavia possui pequena parcela executada por outros órgãos, que não afetam o objetivo da comparação.

Tabela 4. Funções Orçamentárias (em R$ milhões)

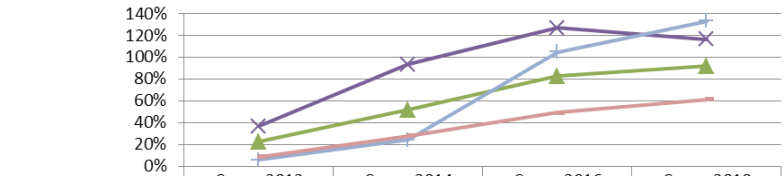
| Posição | Crescimento | Ano | 2010 | 2018 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 133% | 05 - Defesa Nacional | 28.081 | 65.422 |
| 2 | 124% | 11 - Trabalho | 31.083 | 69.692 |
| 3 | 118% | 08 - Assistência Social | 38.783 | 84.599 |
| 4 | 116% | 12 - Educação | 42.110 | 91.135 |
| 5 | 92% | 09 - Previdência Social | 325.893 | 625.154 |
| 6 | 88% | 10 - Saúde | 55.787 | 105.005 |
| 7 | 83% | 28 - Encargos Esp. | 810.934 | 1.484.246 |
| 8 | 61% | 02 - Judiciária | 20.941 | 33.791 |

**Fonte:** Elaboração própria. Siga Brasil do Senado.

Nota-se que dentre as oito maiores funções orçamentárias, confrontando os exercícios de 2010 e 2018, a função Defesa Nacional cresceu 133%, ocupando a primeira colocação na Tabela 4. Já em relação ao OGU, os gráficos 2 e 4 apresentaram a queda da participação, porque os recursos foram canalizados para outras áreas, a exemplo das listadas na tabela e outras não citadas, como Comércio, Comunicações e Agricultura, que também tiveram crescimento.

Para entender essa primeira posição da função Defesa Nacional, é necessário acompanhar a evolução de pelo menos quatros funções nesse período de dez anos, conforme o Gráfico 5:

Gráfico 5 - Evolução da função orçamentária Defesa Nacional




| | Cresc_2012 | Cresc_2014 | Cresc_2016 | Cresc_2018 |
|---|---|---|---|---|
| 09 - Previdência Social | 23% | 52% | 83% | 92% |
| 12 - Educação | 37% | 93% | 127% | 116% |
| 05 - Defesa Nacional | 6% | 24% | 105% | 133% |
| 02 - Judiciária | 9% | 28% | 49% | 61% |

**Fonte:** Siga

Tendo por base 2010, adicionou-se de dois em dois anos os valores das funções orçamentárias na condição "liquidada". Considerando ainda as oito funções, representaram-se apenas quatro, para visualizar o avanço da Defesa, que passou do menor crescimento em 2012 (6%), para 24% em 2014 e depois 105% em 2016 e alcançou a primeira posição com 133% em 2018.

O evidente aumento dos recursos da Defesa nos dois últimos anos foi ocasionado pelas ações militares de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), atuação nas fronteiras, em especial no estado de Roraima, por causa das migrações de venezuelanos e, por último, intervenção no Rio de Janeiro.

Com base nas funções, pode-se dividir em dois períodos, o de baixo crescimento da função Defesa Nacional (2010 a 2015) e de alto crescimento de 2016 a 2018. Somando esses períodos, o valor acumulado da inflação (IPCA) chega-se a 54,78%, logo, a função Defesa Nacional superou em muito esse valor.

Quanto às despesas de pessoal, utilizando as mesmas consultas feitas até agora, mas acrescentado detalhamentos, chegou-se ao valor de 79,5% em média dos recursos vinculados para pessoal e encargos sociais. Esse montante, em parte, pode ser explicado pela característica da política pública, pois "pessoal" é um dos componentes de uma boa defesa. Como seria um exército sem seus soldados, ou uma marinha sem seus marinheiros ou uma aeronáutica sem seus aviadores? O General de Exército Alberto Cardoso (1987, p. 10-11), destaca que a preocupação com o indivíduo "não se esgota no quadro episódico do emprego das Forças Armadas na guerra.

Ela se projeta na paz, quando o militar se dedica ao preparo para a dissuasão." E ainda completa que o militar deve se preparar "diuturnamente para o emprego na defesa externa e interna e, dessa forma, conseguir transformar o componente militar da Nação em um de seus instrumentos dissuasores contra eventuais inimigos".

Ademais, o pessoal das forças armadas, ao ir para a reserva remunerada, mantém seu vínculo com a instituição, podendo ser convocado a retornar ao serviço ativo, logo, ele mantém o vínculo operacional com as Forças Armadas, de acordo com a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.

Com efeito, as observações acerca dos gastos com pessoal não podem ser analisadas isoladamente, pois Defesa se compõe de efetivo, diferentemente, de outras políticas públicas. O investimento em pessoal trata-se da atividade finalística da Defesa (D`ARAUJO; CASTRO, 2001, p. 235). Evidentemente que isso não afasta a necessidade de estudos e pesquisas sobre qual a dimensão ideal das forças armadas, seus equipamentos, preparo e emprego.

Por exemplo, a função Trabalho, segunda colocada da Tabela 4, cujo principal programa é a Política de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho, que se fundamenta na qualificação do trabalhador, na recolocação no mercado de trabalho e no pagamento do benefício do seguro-desemprego, conforme a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Nesse caso, o pagamento de pessoal é acessório, porque a política pública tem por principal finalidade atender as necessidades do trabalhador, diferente de políticas de defesa, em que o indivíduo é um dos esteios de atuação dos três comandos.

Cumpre salientar o baixo nível de investimento de 7,2% em média para o período de 2010 a 2018. Nesses anos, os investimentos iniciaram em 2010 com 9,8% e encerram o período da pesquisa em 2018 com apenas 7,6%. Esses recursos são aplicados na construção de novas instalações, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, a exemplo dos citados nas ações das Tabelas 5 e 6. Tais recursos são passíveis de contingenciamento pelo Governo Federal, o que não acontece com as despesas de pessoal (obrigatórias).

Sobre as despesas obrigatórias, o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação de seu montante, nem do momento de sua realização, por determinação constitucional ou legal. Além disso, elas necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

Assim, além do reduzido valor de investimento, eles são passíveis de contingenciamento (FLOR, p. 87, 2008). Uma das justificativas da apresentação da PEC 263, de 2013, mencionada na tabela 7, é de que o contingenciamento alcançou mais de 25% do montante, "sendo 5,9 bilhões em 2010 e 4 bilhões de corte em 2011, num percentual de cerca de 30% nas despesas referentes a custeio e investimento." (BRASIL, 2013).

Portanto, identificou-se dois períodos antagônicos da função Defesa, um de baixo crescimento e o outro de aumento expressivo, que tende a ser a marca da próxima gestão. Outro ponto de destaque é o baixo nível de recursos destinados a investimento, ele vem diminuindo e ainda sofre com severas restrições de contingenciamento. No passo seguinte, analisam-se os programas e ações que compõe o orçamento da Defesa.

## Análise do orçamento da defesa detalhado por programas e ações

Os programas representam a política de defesa como instrumento da ação governamental para realização de objetivos estratégicos definidos nos documentos já citados e no Plano Plurianual (PPA). O período da pesquisa deste artigo está submetido a três diferentes PPAs com mudança de metodologia a partir de 2012. Os exercícios de 2010 e 2011 (PPA 2008-2011, Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade); exercícios de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015, Mais desenvolvimento, mais igualdade e mais participação); e os exercícios de 2016 a 2018 (PPA 2016-2019, Desenvolvimento, igualdade e inclusão social).

Os PPAs para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 dividem os programas em dois tipos: a) Temáticos e b) Gestão, Manutenção e Serviço do Estado. Os Temáticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática. Os de Gestão atuam como suporte e apoio administrativo (BRASIL, 2016, p. 7).

Nos dois primeiros exercícios, o MD possuía uma estrutura de programas, apresentada na Tabela 5, que foi alterada nos anos seguintes. Reduziu-se o número de programas, a partir da junção de programas afins ou a inserção deles na condição de ações em um programa maior.

Por exemplo, em 2010 e 2011, havia os programas de Reaparelhamento e Adequação da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira e os programas de Preparo em Emprego do Poder Naval, Terrestre, Aéreo e Combinado. Tais programas não constam na nova metodologia, que os reuniu sob a denominação Política Nacional de Defesa.

Dos catorze programas de maior volume de recursos, destacam-se programas relacionados à gestão administrativa e pagamento de pessoal: 0089 – Previdência de inativos, 0750 – Apoio administrativo e 0637 – Serviço de saúde, que consomem mais de 80% dos valores. Os programas de reaparelhamento e preparo das forças armadas reúnem mais de 7% dos recursos financeiros (0626, 0632, 0620, 0621, 0622 e 8032).

Tabela 5. Programas do MD como órgão superior (em R$ milhões)

| Programas | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|
| | Valor | Valor/Total (%) | Valor | Valor/Total (%) |
| 0089 - Previdência de inativos e pensionistas da união | 26.950 | 47,92 | 28.588 | 49,37 |
| 0750 - Apoio administrativo | 17.969 | 31,95 | 19.103 | 32,99 |
| 0626 - Reaparelhamento e adequação da marinha do brasil | 3.189 | 5,67 | 1.879 | 3,25 |
| 0637 - Serviço de saúde das forças armadas | 1.319 | 2,35 | 1.588 | 2,74 |
| 0632 - Reaparelhamento e adequação da força aérea brasileira | 991 | 1,76 | 454 | 0,78 |
| 0622 - Preparo e emprego do poder naval | 706 | 1,26 | 724 | 1,25 |

| Programas | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|
| | Valor | Valor/Total (%) | Valor | Valor/Total (%) |
| 0620 - Preparo e emprego da força terrestre | 612 | 1,09 | 682 | 1,18 |
| 0621 - Preparo e emprego da força aérea | 590 | 1,05 | 692 | 1,19 |
| 8032 - Preparo e emprego combinado das forças armadas | 518 | 0,92 | 208 | 0,36 |
| 0623 - Segurança de voo e controle do espaço aéreo brasileiro | 473 | 0,84 | 574 | 0,99 |
| 1401 - Reparação de violações e defesa dos direitos humanos | 366 | 0,65 | 400 | 0,69 |
| 0630 - Desenvolvimento da aviação civil | 310 | 0,55 | 102 | 0,18 |
| 1029 - Resposta aos desastres e reconstrução | 296 | 0,53 | 205 | 0,35 |
| 0181 - Brasil no esporte de alto rendimento - brasil campeão | 278 | 0,49 | 406 | 0,70 |
| Outros programas | 1.677 | 2,98 | 2.297 | 3,97 |
| **Total** | **56.244** | | **57.902** | |

**Fonte:** Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Aparece na relação o programa 0181 – Brasil no esporte de alto rendimento, que se constituiu em uma parceria de sucesso nas olimpíadas Rio 2016, denominado Programa Atletas de Alto Rendimento (PAAR) é um acordo entre os ministérios da Defesa e do Esporte, cujo objetivo foi de fortalecer a equipe militar brasileira em eventos esportivos de alto nível.

Segundo consta no site do MD (BRASIL, 2016), em fevereiro de 2016, o programa contava com 668 militares, sendo que 74 são militares de carreira e outros 594 temporários. Desses, 251 são da Marinha, 230 do Exército e 187 da Força Aérea Brasileira.

Na última olimpíada, foi comum a cena da continência prestada pelas medalhistas brasileiros no momento do hino nacional. Entre os jogos de Londres e as Olimpíadas Rio 2016 passaram-se de 51 atletas do Programa de Alto Rendimento das Forças Armadas para 145. A quantidade de medalhas também aumentou: em Londres foram cinco medalhas e no Rio alcançaram-se treze (BRASIL, 2018).

Nos Planos Plurianuais posteriores, sob nova metodologia, agregaram-se os programas, resultando na concentração em apenas um programa temático denominado Política de Defesa Nacional, que inclusive é submetido às avaliações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para completar a análise empreendida neste artigo, faz-se necessário listar as ações componentes do Programa de Política Nacional de Defesa, no período de 2012 a 2018.

O conceito de ação, segundo o MTO, de 2019, é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também 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 (BRASIL, 2019, p. 30).

Neste ponto, avança-se um pouco no orçamento da Defesa ao listar as principais ações, as quais são divididas em atividades (iniciadas por números pares) e projetos (iniciadas por números ímpares). Desse modo, será possível identificar as prioridades no âmbito do Ministério.

Tabela 6. Ações do Programa Política de Defesa Nacional (em R$ milhões)

| Ação (Cod/Desc) | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 20xv - Sistema de controle do espaço aéreo brasileiro | 0 | 695 | 856 | 1.004 | 1.013 | 912 | 817 | 5.297 |
| 123g - Implantação de estaleiro e base naval para construção e manutenção de submarinos convencionais e nucleares | 1.192 | 1.299 | 1.241 | 519 | 221 | 278 | 396 | 5.146 |
| 123b - Desenvolvimento de cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas (projeto kc-x) | 860 | 1.217 | 965 | 864 | 419 | 554 | 0 | 4.879 |
| 212o - Movimentação de militares | 0 | 0 | 923 | 1.015 | 700 | 681 | 657 | 3.976 |
| 14t0 - Aquisição de aeronaves de caca e sistemas afins - projeto fx | 0 | 0 | 0 | 195 | 1.154 | 1.136 | 560 | 3.045 |
| 123i - Construção de submarinos convencionais | 287 | 82 | 267 | 250 | 477 | 738 | 640 | 2.741 |
| 2048 - Manutenção e suprimento de material aeronáutico | 356 | 457 | 465 | 340 | 253 | 336 | 308 | 2.515 |
| 2868 - Manutenção e suprimento de combustíveis e lubrificantes | 375 | 367 | 346 | 279 | 216 | 173 | 258 | 2.014 |
| 2859 - Aprestamento das forças navais | 183 | 553 | 604 | 449 | 83 | 108 | 0 | 1.980 |
| 123j - Aquisição de helicópteros de médio porte de emprego geral (projeto h-x br) | 503 | 4 | 228 | 92 | 313 | 441 | 293 | 1.874 |
| 20ih - Modernização e revitalização de aeronaves | 312 | 252 | 246 | 147 | 45 | 150 | 0 | 1.152 |
| 20xk - Logística militar terrestre | 0 | 195 | 226 | 164 | 107 | 195 | 263 | 1.150 |
| 123h - Construção de submarino de propulsão nuclear | 173 | 68 | 156 | 72 | 173 | 304 | 156 | 1.102 |
| 156O - Obtenção de meios da marinha | 0 | 0 | 0 | 157 | 122 | 310 | 427 | 1.016 |
| 4450 - Aprestamento da força terrestre | 214 | 162 | 197 | 202 | 86 | 60 | 78 | 999 |
| 14SY - Apoio a realização de grandes eventos | 0 | 253 | 188 | 80 | 342 | 0 | 0 | 863 |
| 14T7 - Tecnologia nuclear da marinha | 0 | 168 | 154 | 107 | 113 | 151 | 91 | 784 |
| 14XJ - Aquisição de cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas - | 0 | 0 | 0 | 0 | 154 | 364 | 249 | 767 |
| 14T4 - Implantação do projeto guarani | 0 | 35 | 64 | 0 | 164 | 291 | 178 | 732 |
| 2865 - Manutenção e suprimento de fardamento | 13 | 307 | 370 | 41 | 0 | 0 | 0 | 731 |

**Fonte:** Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Observa-se no rol de ações a existência de projetos importantes encabeçando os gastos, como a construção de estaleiros (123g), o desenvolvimento de cargueiro tático militar (123b) e a aquisição de aeronaves de caça – Projeto FC (14t0), escolhas que se coadunam com as propostas delineadas no Livro Branco de Defesa Nacional. Os projetos naturalmente sofrem redução à medida que se aproximam de seu término. Todavia, se o fluxo de

recursos for interrompido, por outros motivos, conforme se viu nos gráficos 1 e 3, pode haver prejuízo em sua consecução e até torná-los inviáveis.

Há ações essenciais para o preparo e emprego das forças armadas. Elas destinam-se a promover o treinamento das tropas para assegurar o seu estado de pronto emprego e a defesa do território nacional e sua soberania. Amparadas pelas atividades de capacitação operacional permanente dos efetivos da Força Terrestre; suporte do Sistema de controle do espaço aéreo (20xv); execução dos programas de instrução e adestramento do Exército Brasileiro; transporte operacional da tropa; simulações de emprego da Força Terrestre em operações entre outros. A ação 2859 – Aprestamento das forças navais manteve razoável nível de recursos, apesar de uma diminuição de mais de 40% em 2016. A ação 4450 – Aprestamento da força terrestre apresentou orçamento intermitente, o que dificulta o planejamento e execução. A ação 20xa – Aprestamento da aeronáutica, que não está na relação, apresentou de 2012 a 2018 orçamentos muito baixos, praticamente nulos.

A consequência da diminuição dos recursos nessas ações é relatada pela CGU, em seu Relatório das Contas de Governo de 2015, quando analisou os indicadores do programa. O indicador da Marinha de Adequação da Força Naval, apurado em 2015, foi de 40,35%, percentual significativamente superior ao índice de referência de 20%. Por outro lado, tanto a força terrestre quanto a aeronáutica ficaram abaixo de suas metas, segundo a Controladoria, "pela redução do aporte de recursos aos projetos" (BRASIL, 2016, p. 216).

Ainda cabe mencionar a ação 212o - Movimentação de militares, que inicia 2015 com aporte considerável de mais de um bilhão. Não obstante a necessidade dos integrantes das forças armadas conhecerem o território nacional, os valores desse período a coloca em quarto lugar dentre as ações do Programa, acumulando quase R$ 4 bilhões.

Em suma, no âmbito do programa principal do MD, as ações englobam projetos específicos e listados nos documentos norteadores das políticas públicas, todavia há ações essenciais com valores que não correspondem a sua importância e a ação de movimentação de militares emerge com recursos elevados, considerando as demais ações.

## Proposta de emenda à Constituição com impactos orçamentários para Defesa Nacional

Sabe-se que a economia do Brasil está em uma das mais difíceis situações, com seguidos déficits em suas contas públicas, queda da arrecadação e do PIB, a inflação esteve fora do teto da meta e o desemprego permanece em alta. Soma-se a isso, fatores políticos, que levaram ao processo de impeachment da ex-Presidente Dilma. O Presidente Michel Temer assumiu o comando do país, em 31 de agosto de 2016, e para combater a recessão defendeu a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016 (PEC 241) – Novo Regime Fiscal, que busca limitar o aumento de despesas à inflação do ano seguinte. A proposta aprovada pelo Congresso Nacional tornou-se a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, amplamente conhecida como "Teto de Gastos". Com efeito,

qualquer medida de salvaguarda de recursos ou exceções ao regime deverá ser feita na Constituição Federal, por intermédio de PECs.

Em levantamento realizado considerando as propostas de emenda à constituição em tramitação, contendo a expressão "Defesa Nacional" e "Ministério da Defesa", encontram-se, na Câmara dos Deputados, dezenove propostas, sendo que duas buscam normatizar as polícias auxiliares (a exemplo da PEC 184/2007) e nove regulam matérias como o Conselho de Defesa e outras; e duas listadas na tabela 7 tratam das matérias orçamentárias.

No Senado Federal, há sete PECs, todas tratando de temas diversos sem objetivo de alterar matéria orçamentária. A proposta mais interessante, PEC 53, de 2004, relativa à proteção da execução orçamentária da Defesa, foi arquivada.

Tabela 7. Propostas de emenda à Constituição acerca da Defesa Nacional

| Proposta/Autor/Ementa – Câmara dos Deputados | Objetivo |
|---|---|
| **PEC 263/2013**<br>**Autor:** Nelson Marquezelli - PTB/SP<br>**Ementa:** Introduz dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa. | Tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa. Com essa medida, iremos impedir a descontinuidade orçamentária dos projetos dos setores de defesa e aeroespacial. |
| **PEC 197/2016**<br>**Autor:** Jô Moraes - PCdoB/MG; Bruna Furlan - PSDB/SP; Carlos Zarattini - PT/SP e Subtenente Gonzaga - PDT/MG.<br>**Ementa:** Inclui o § 19 no art. 166 da Constituição Federal, para determinar que sejam aplicados em ações de Defesa 2% do Produto Interno Bruto (PIB). | Aumentar o percentual de aplicação de recursos orçamentários em ações de Defesa dos atuais 1,4% do PIB para 2% PIB justifica-se pela necessidade de se atender aos Objetivos de Defesa Nacional previstos na Política Nacional de Defesa (PND). |

**Fonte:** Elaboração própria. Pesquisa na Câmara dos Deputados e Senado Federal, em 20 ago 2016

Ainda sobre essas duas propostas, vale assinalar que a PEC 263/2013 busca tornar obrigatória a execução orçamentária combatendo, dessa forma, o contingenciamento do orçamento da Defesa, porém não faz menção à desvinculação de receitas da União, a denominada DRU. A PEC 197/2016 estabelece um piso mínimo para o orçamento e tem apoio de deputados de várias legendas, que se compactuam da necessidade de se aperfeiçoar o processo orçamentário da defesa. O ideal seria a junção das duas proposta somadas ao ajuste de se incluir o orçamento como exceção à DRU.

Sabe-se que a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, renovou os termos da DRU, que desvincula as receitas obrigatórias da União. Ela é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Em 2016, aprovou-se no Senado Federal a prorrogação da DRU até 2023, alterando para 30% as desvinculações, e estendendo para estados e municípios, o que ficou conhecida como DREM.

Quanto à elaboração de medidas no Congresso, causa estranheza a existência de apenas duas propostas com o teor acima comentado. Esperava-se encontrar uma quantidade maior, em razão da relevância já destacada e,

em especial, pelo apoio da população, que demonstra grande confiança nos militares. Na edição da pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips): Defesa Nacional, de 2012, divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi generalizada a percepção de que é necessário investir mais na estrutura oferecida às Forças Armadas: sete em cada dez disseram que o orçamento militar deveria aumentar muito ou razoavelmente. E um em cada dois brasileiros diz ter muita ou total confiança nos militares (BRASIL, 2012).

## Conclusão

O artigo buscou trazer à tona o tema Defesa Nacional, inserindo-o no âmbito das políticas públicas, sem descuidar de suas particularidades. O levantamento da execução orçamentária do Ministério da Defesa permite afirmar que há considerável transparência e publicidade dos gastos.

As forças armadas proclamaram seus objetivos estratégicos na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa, e expuseram os caminhos a serem percorridos para se ter Marinha, Exército e Aeronáutica capazes e prontas de enfrentar os desafios. Para tanto, depende-se de um planejamento orçamentário correspondente aos anseios pretendidos.

No período de 2010 a 2018, deparou-se com a diminuição dos recursos orçamentários destinados à Defesa Nacional em relação ao orçamento da União. A participação no PIB caiu em 14% e mesmo nos momentos em que o Orçamento Geral da União crescia, o da Defesa manteve-se em queda tanto em relação às despesas primárias quanto às despesas totais. Não se pode negar que existiu a manutenção de valores, em períodos de retração do produto interno bruto. Ao aprofundar os estudos, comparando as funções orçamentárias, percebem-se nitidamente dois períodos, o de baixo e alto crescimento, colocando, principalmente nos dois últimos anos, a Defesa bem a frente das demais funções.

Os motivos desse aumento são as convocações para atuar em várias frentes, destacando-se no cenário nacional. O período de valorização ganhou reforço com a chegada ao poder do Presidente eleito em 2018 e a nomeação de vários integrantes do meio militar em cargos chaves, aumentando as perspectivas de que os militares sejam contemplados com maiores recursos financeiros nos próximos anos.

A condição de nação pacífica e mais de cem anos sem guerras não pode afastar a constituição de uma política pública de defesa abastecida por recursos financeiros de forma perene e previsíveis. Dessa forma, o país não só manterá sua posição destacada em *rankings* de nações, mas perseguirá os objetivos traçados, dentre eles, ser atuante, cada vez mais, no cenário regional e internacional.

A Política de Defesa é marcada por particularidades que análises isoladas podem enveredar por conclusões errôneas. Nessa linha, trata-se do caso dos gastos com pessoal, que no período comprovou-se sua grande participação no montante dos recursos da Defesa, mas não se deve esquecer que se está diante de uma aplicação

finalística: as forças armadas são compostas pelos seus indivíduos. Tal posição não exclui a necessidade de se discutir o tamanho ideal ou necessário das forças armadas, seu emprego e operacionalidade.

Ainda nesse detalhamento, o que mais preocupa é o baixo nível de investimentos, pois são destinados a compra de novos equipamentos e instalações. Além disso, outro obstáculo é o contingenciamento e a desvinculação das receitas da União, que incide sobre esses recursos, dificultando ainda mais sua boa aplicação.

Na sequência, analisaram-se os programas e ações, que possuem volume alto de recursos destinados a atividades de gestão e apoio administrativo. Destacou-se um caso de sucesso, a parceria entre o Ministério da Defesa e o do Esporte, no programa dos atletas de alto rendimento. Uma saída interessante para se potencializar os recursos financeiros é a busca por parcerias em projetos com outros órgãos da Administração Pública.

Ainda quanto às ações, por consequência da diminuição dos recursos financeiros, atividades de preparo das forças armadas acompanharam essa queda e tiveram impactos significativos no volume a elas destinados. Por outro lado, projetos importantes estavam sendo priorizados no âmbito do Programa Nacional de Defesa, principal programa do Ministério da Defesa.

Os próximos anos precisam ser acompanhados de perto por quem se preocupa com a valorização da Política Nacional de Defesa. O estudo buscou analisar os últimos nove anos, demonstrando que há perspectivas de novos desafios, que carecem de olhar técnico e científico.

Com base no levantamento das propostas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, encontraram-se apenas duas sugestões relevantes, que precisam ser aperfeiçoadas para atenderem os anseios da política de defesa e o pedido da própria população, que vê nas forças armadas a necessidade de maiores recursos financeiros.

Enfim, a política pública de defesa nacional, expressa em documentos norteadores, discutidos no âmbito militar e civil, precisa de amparo correspondente do lado orçamentário, sem o qual ficará inviável o alcance dos objetivos ali fixados.

## Referências

AGUILAR, S. L. C. **Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul**. *In*: D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K.. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2008, p. 101-121.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n.2, p. 53-86, Jul./Dez. 2003.

AMORIM, A. P. de. **Novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais.** Revista de informação legislativa, Brasília, v. 50, n. 200, p. 7-13, out. /dez. 2013. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502934/000991761.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública, CPI da Funai**. 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-funai-e-incra/videoArquivo?codSessao=56917&codReuniao=44017#videoTitulo. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Fiscalize o Orçamento**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/fiscalize. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 263/2013**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=79178B0883EF9E66A5F944E7D05B4521.proposicoesWeb1?codteor=1089702&filename=PEC+263/2013. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Congresso Nacional. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. _____. **Decreto Legislativo n. 373**, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem n. 83, de 2012 (Mensagem no 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Diário Oficial da União, Brasília, 26 set. 2013.

_____. _____. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. _____. **Lei Complementar n. 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS):** Defesa Nacional – Parte II. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120125_sips_defesanacional_2.pdf Acesso em 20 ago 2018. Brasília: Ipea, 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Atletas militares conquistam mais de mil medalhas em 2018. Disponível em:** https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/paises_livrobranco.php. Acesso em 3 dez. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Exército incorpora novos atletas ao Programa de Alto Rendimento.** 2016. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/18344-exercito-incorpora-novos-atletas-ao-programa-de-alto-rendimento. Acesso em 3 dez. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 2017. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU. **Prestação de Contas da Presidente da República de 2015**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/contas-2015. Acesso em: 18 ago 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br. Acesso em: 18 ago 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento de 2019**. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto.pdf . Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Senado Federal. **Revista de audiências públicas do Senado Federal: Defesa Nacional**. Forte, jamais agressivo. Ano 3, n. 10, mar. 2012.

BRUSTOLIN, V. M.. **Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

CAMARGO. E. C. *et al*. **Gastos Militares e a Inserção do Brasil como Player Global dos Anos 2000 a 2015**. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/component/content/article/66-ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/34067-artigos-e-palestras-do-13-congresso-academico-sobre-defesa-nacional?Itemid=101. Acesso em 1 set. 2018.

CARDOSO, A. **Os treze momentos**. Análise da obra de Su Tzu. Rio de Janeiro, Bibliex, 1987.

D'ARAUJO, C. e CASTRO, C. (Orgs). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. 360p.

FLÔR, C. R. A. **Defesa, orçamento e tecnologia: um estudo de caso da Marinha do Brasil (1990 a 2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

FLORES, M. C. Defesa Nacional: Parâmetros Internacionais e Problemas Internos. **Revista Interesse Nacional,** São Paulo, Ano 1, n. 2, jul.-set. 2008. Disponível em: https://interessenacional.wordpress.com/edicoes/. Acesso em: 29 ago. 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p.

GUIMARÃES, M. A. **A política de defesa do Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. 2012**. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 364

MATOS, P. O. **Cooperação regional em defesa:** as limitações do orçamento militar na américa do sul (2000-2015). 2016. Disponível em: http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466443989_ARQUIVO_ArtigoPatriciaMatosENABED2016.pdf. Acesso em 22 ago 2018.

MILITARY POWER REVIEW. **Ranking do Poder Militar na América do Sul**. Disponível em: http://www.military-power.com.br/ranking.htm. Acesso em: 18 ago. 2018.

NASCIMENTO, M. C. N. **Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, vol. 1, n. 1, 2011, p. 43-57. Disponível em: www.assecor.org.br/rbpo . Acesso em: 10 ago. 2018.

OLIVEIRA, C. S. **O Exército Brasileiro e as políticas públicas na faixa de fronteiras da região amazônica brasileira**. *In*: I Seminário Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira. Maria da Graça Hahn, José Miguel Quedi Martins, Lucas Kerr de Oliveira. (Org). Porto Alegre. 2014.

PAULA, A. M. P. de. **As Políticas de Defesa do Brasil e da Índia: um estudo comparado (2003 – 2015)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

POMPEU, L. F. N. **Aspectos políticos do orçamento de defesa:** o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SIPRI. **Trends in world military expenditure, 2017.** Maio, 2018. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

UOL. Internacional. **Brasil reduz gasto militar, mas segue entre os 15 países com maior investimento no setor**. Abril, 2016. Disponível em: http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/04/brasil-reduz-gasto-militar-mas-segue-entre-os-15-paises-com-maior-investimento-no-setor.htm. Acesso em: 18 ago 2018.

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

# Os arranjos de governança do processo judicial eletrônico na justiça do trabalho[1]

## *The governance arrangements of the electronic judicial process in the brazilian labor justice*

**José Flávio Albernaz Mundim** flavioalbernaz@gmail.com
Analista Judiciário em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

**Recebido** 07-mai-19 **Aceito** 13-mai-19

**Resumo** O objetivo deste ensaio é descrever os arranjos de governança do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho e sua evolução diacrônica, procurando estabelecer a relação entre a dinâmica dos arranjos e os resultados do projeto. Argumenta-se que se trata de uma política pública e que, portanto, pode ser analisada sob a ótica dos referenciais teóricos desse campo de pesquisa. O ensaio é dividido em duas seções além da introdução e das considerações finais. Na introdução, justifica-se a abordagem pelo viés de políticas públicas; na primeira seção, são resumidas as duas principais abordagens teóricas utilizadas; na terceira seção, apresenta-se o registro histórico do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho, apresentam-se os seus arranjos de governança e sua evolução ao longo do tempo e se problematiza a questão sobre a efetividade desses arranjos.

**Palavras-chave** Política pública. Arranjos de governança. Dinâmica dos arranjos de governança.

***Abstract*** *The purpose of this essay is to describe the governance arrangements of the Electronic Judicial Process in the Brazilian Labor Justice and its diachronic evolution, trying to establish the relationship between the dynamics of the arrangements and the results of the project. It is argued that this is a public policy and that, therefore, can be analyzed from the perspective of the theoretical references of this research field. The essay is divided into two sections besides the introduction and the final considerations. In the introduction, it is justified the use of*

1 Texto produzido em setembro de 2018 para o Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

*public policies approach; in the first section, the two main theoretical approaches are summarized; the third section presents the historical record of the Electronic Judicial Process in the Labor Courts, presents its governance arrangements and its evolution over time and raises the question about the effectiveness of these arrangements.*

***Keywords*** *Public policy. Governance arrangements. Governance arrangements dynamics.*

## 1. Introdução

Este ensaio se propõe a analisar a implementação do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho – PJe (JT)[2], seus arranjos de governança e a evolução destes ao longo do tempo, no intuito de tentar esclarecer o quanto tais arranjos teriam sido determinantes para os resultados do projeto.

Um indício de que as peculiaridades dos arranjos de governança e sua evolução poderiam ter feito diferença nos resultados produzidos foi levantada a partir de uma rápida e sumária comparação desse sistema com o seu homólogo na Justiça Federal – PJe (JF). A pesquisa de satisfação com os sistemas eletrônicos da Justiça Federal realizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) em 2018[3] indica que o PJe (JF) era na ocasião o segundo mais mal avaliado dentre sete sistemas judiciais em uso nos Tribunais Regionais Federais (TRF) e que 42,4% dos respondentes preferem os sistemas concorrentes. Em contrapartida, o PJe (JT) encontra-se implantado em toda a Justiça do Trabalho e não possui sistemas concorrentes. Além disso, é tido como caso de sucesso de implantação do PJe entre os diferentes segmentos de justiça.

O recorte teórico escolhido para a análise utiliza, por um lado, a abordagem de Pires e Gomide (2016) sobre a relação entre governança e capacidades estatais e, por outro, o viés da dinâmica dos arranjos de governança proposto por Capano, Howlett e Ramesh (2015). Essas duas abordagens serão empregadas de maneira complementar. A primeira, para evidenciar os atores, as estruturas, processos, normas, mecanismos formais e informais de coordenação técnico-administrativa e os aspectos político-relacionais do arranjo de governança adotado na política pública estudada; a segunda, para mostrar a importância do caráter dinâmico desse arranjo. O ensaio procura evidenciar que a combinação desses dois aspectos – desenho do arranjo e sua dinâmica – tiveram um papel relevante para os resultados da política obtidos até agora.

O pressuposto do ensaio, ao se direcionarem as lentes das abordagens teóricas de políticas públicas para o PJe (JT), é o de que não se trata apenas de um projeto de sistema informatizado, mas mais propriamente de uma política pública.

2 Embora a sigla do sistema seja apenas PJe, utilizaremos neste texto "PJe (JT)" para diferenciá-lo de seu equivalente na Justiça Federal, também PJe, mas que designaremos por "PJe (JF)".

3 Disponível em http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_sistemas_eletronicos.php. Acesso em set/2018.

Na sequência, serão apresentados os argumentos para que se considere o PJe como uma política pública; um resumo das duas abordagens teóricas escolhidas para o estudo do objeto de pesquisa; o histórico do PJe e seus arranjos de governança; a questão sobre a efetividade desses arranjos e as considerações finais.

## 2. Governança: capacidades, arranjos e dinâmica

Várias são as definições de políticas públicas na literatura. Pires e Gomide (2016) afirmam que "planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins". Segundo Saravia (2006), política pública "é um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade". Grau (2008) define: "A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social". Outras tantas definições poderiam ser elencadas, no entanto bastam as anteriores para se perceber que quando o Poder Judiciário decide implantar o Processo Judicial Eletrônico em todo o território nacional está tomando uma decisão de política pública. Está estabelecendo ações que interferem na realidade na medida em que modificam a forma como a sociedade aciona o Judiciário e como este Poder responde aos pleitos dos jurisdicionados. Por meio de planos, programas e projetos, o poder público passa a definir uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, mediada por um sistema eletrônico.

Considerando, ainda, que o PJe (JT) implementa uma reorganização abrangente dos procedimentos judiciais em todos os órgãos da Justiça do Trabalho, ele pode ser visto também como uma política de gestão pública. Isso fica mais evidente quando se examina o Plano de Projeto anexo à Portaria 65/2010[4], do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que define a gestão do desenvolvimento do sistema. Nas justificativas do projeto, é declarada a motivação principal para a formação da agenda:

> "O Conselho Nacional de Justiça, como órgão destinado a fiscalizar e orientar a atuação administrativa dos tribunais, inclusive no aspecto financeiro, tem a missão de fazer convergir essas iniciativas, reduzindo substancialmente as despesas e propiciando a instalação e utilização de sistema que permitirá significativa evolução na tramitação dos processos e na obtenção dos dados gerenciais imprescindíveis para que a administração do Judiciário, desde o magistrado na vara até o próprio CNJ, possam dirigir com maior profissionalismo a condução dos processos".

Tendo-se em conta que políticas de gestão pública são igualmente políticas públicas, a análise da implantação do PJe sob esse viés passa a ser, então, duplamente justificável.

4 Disponível em http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/portaria-n65-22-04-2010-presidncia.pdf. Acesso em setembro/2018.

## 2.1. Arranjos de governança e capacidades

Os conceitos de arranjo, governança e capacidades são inter-relacionados. Governança é uma palavra polissêmica que possui vários significados na literatura. Para os objetivos deste ensaio, será considerado o conceito de Rhodes (1996, p. 652, apud Pires e Gomide, 2016) para governança:

> "uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada".

Esse conceito captura o sentido não estático da governança, sem perder a perspectiva de que ao longo do processo das políticas públicas ela é exercida por meio dos arranjos institucionais (métodos). Arranjo institucional pode ser definido como "o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (GOMIDE e PIRES, 2014). O arranjo estabelece o papel de cada ator e a forma de interação com os demais para a implementação das ações, projetos e programas de governo.

Para realizar as políticas públicas, o poder público precisa desenvolver capacidades por meio de arranjos institucionais. A crescente complexidade dos problemas têm obrigado os governos a desenvolverem arranjos cada vez mais complexos, para além dos modelos hierárquicos dos Estados desenvolvimentistas do século passado. Esses arranjos passaram a abranger órgãos de governo, órgãos de controle, sociedade civil, terceiro setor, organizações de classe, sindicatos e o mercado. A maior ou menor complexidade dos arranjos depende da quantidade e variedade dos atores relevantes para uma determinada política. A governança exercida por meio dos arranjos institucionais tende a aumentar a capacidade de implementação das políticas públicas.

Os arranjos podem ser mais verticalizados, quando predominam as estruturas hierárquicas de governo, ou mais horizontalizados, quando o governo se relaciona com atores fora dele, em rede. O século XXI tem testemunhado políticas públicas com arranjos de governança cada vez mais horizontais, uma vez que os problemas difíceis ("*wicked problems*") exigem abordagem sistêmica com interação de uma multiplicidade de atores dentro e fora do governo. Para tanto, é necessário que os governos desenvolvam capacidades sob diferentes aspectos.

Pires e Gomide (2016) falam de dois tipos de capacidades estatais: as técnico-administrativas e as político-relacionais. As primeiras derivam da existência de burocracias competentes e profissionalizadas, considerando-se recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais; as segundas relacionam-se às habilidades para articular múltiplos atores no apoio aos projetos e programas. O argumento dos autores, a partir da análise de oito políticas do governo federal, é o de que em políticas bem-sucedidas ambos os componentes são efetivos. As competências técnico-administrativas estariam relacionadas à eficiência e eficácia das políticas, ao produto entregue, numa perspectiva weberiana tradicional. Essas competências precisam ser coordenadas pelos arranjos institucionais para que produzam resultado. As competências político-relacionais, por sua vez, permitiriam a acomodação dos interesses conflitantes, o que aumentaria a capacidade de mobilização dos atores. Em última instância, a boa

articulação dos atores traria oportunidade para a revisão dos objetivos da política, aprendizagem e inovações nos seus processos.

Em resumo, na visão de Pires e Gomide (2016), o bom desempenho das políticas estaria relacionado com altas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, desenvolvidas e sustentadas por arranjos institucionais de governança que promovem a articulação dos atores e a coordenação das ações.

Os arranjos são viabilizados e complementados por instrumentos ordenadores das atividades cotidianas das políticas. Eles "permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível", a exemplo dos "editais, licitações, bancos de dados e índices, esquemas de certificação, isenção tributária ..." (PIRES, 2016).

## 2.2. Dinâmica dos arranjos

Um aspecto relevante a ser considerado é que os arranjos de governança não são estáticos. Toda governança é mudança da governança, afirmam Capano *et al*. (2015). Os arranjos de governança evoluem ao longo do tempo, a partir de um equilíbrio inicial e de uma "direcionalidade", que é a lógica do seu desenvolvimento (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). As mudanças podem ocorrer de forma incremental ou radical, e podem eventualmente reverter os arranjos de governança implementados, levando-os aos estados anteriores.

A dimensão temporal da governança mostra-se relevante quando se quer entender a relação dos arranjos com o ambiente externo. Mudanças (ou a ausência delas) não sincronizadas com o ambiente externo podem produzir a percepção de inefetividade da governança e, por consequência, da política pública correspondente. O ambiente pode exercer pressão na dinâmica da governança sob três aspectos: pela quantidade de espaços institucionais disponíveis aos atores para buscarem seus interesses; pela pluralidade dos atores – quanto mais plural o ambiente, maior a probabilidade de pressão; pela relevância da política – quanto mais relevante, maior a pressão (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Os atores, internos e externos à política, possuem interesses próprios que afetam a dinâmica dos arranjos de governança e são afetados por ela. Capano *et al*. (2015) veem os espaços de governança como arenas de disputa de poder entre diferentes atores. Essa perspectiva leva ao conceito de capacidade de governança, convergente com a abordagem de Pires e Gomide (2016), em que os arranjos contribuem tanto para o alcance dos objetivos declarados (a entrega dos produtos) quanto para a obtenção de consenso político entre os atores envolvidos. Assim, numa perspectiva diacrônica, para que uma política seja efetiva, as mudanças dos arranjos de governança devem preservar as capacidades de realização dos objetivos (capacidades técnico-administrativas), bem como as capacidades políticas (político-relacionais).

# 3. O processo judicial eletrônico na justiça do trabalho

## 3.1. Histórico

O PJe (JT) é o principal sistema eletrônico transacional[5] da Justiça do Trabalho, que tem por objetivo armazenar e processar todas as informações relativas às ações trabalhistas abertas no território nacional. O sistema abrange as funcionalidades para peticionamento, trâmites e consultas processuais, publicação das decisões e interface com outros órgãos externos à Justiça do Trabalho. Ele encontra-se em funcionamento nos 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e suas respectivas varas, assim como no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Uma das formas de se contar a história da implantação do PJe (JT) é a partir dos termos de acordo de cooperação técnica (TACT), bem como de atos e resoluções administrativas (RA), instrumentos amplamente utilizados pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) durante todas as fases do projeto. Em 29 de março de 2010, foi assinado o TACT 51/2010[6], entre o CNJ, TST e o CSJT, que marca a entrada da Justiça do Trabalho nas ações para desenvolvimento do Processo Judicial Eletrônico como sistema a ser utilizado em todos os procedimentos judiciais[7]. Informações disponíveis no site do PJe (JT) na internet dão conta de que na mesma data o TST, o CSJT e os 24 TRT assinaram o TACT 01/2010, que integrou todos os órgãos da Justiça do Trabalho ao projeto[8].

Ainda em 2010, o CSJT instituiu o comitê gestor do sistema por meio do Ato 69/2010, que definiu os padrões de desenvolvimento, implantação, treinamento e manutenção do sistema em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Nessa primeira versão, a composição do comitê ficou a cargo da Secretaria Executiva do CSJT, que deveria escolher seus representantes entre usuários, magistrados, servidores da área judiciária e técnicos da área de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Além disso, segundo o ato, o comitê se reportaria à unidade de TIC do CSJT.

Em abril de 2011, o Ato Conjunto 9/TST.CSJT.GP revogou o Ato 69/2010 e estabeleceu outra composição para o comitê gestor, que passou a ser vinculado diretamente à Presidência do TST e do CSJT. O novo ato especificou o número e a origem dos seus membros, enfatizando a presença de magistrados (4 membros), restringindo a participação de servidores à alta direção de TIC (3 membros) e incluindo a participação de um representante da OAB e outro do MPT, indicado pelo Procurador-Geral do Trabalho. Portanto, o comitê ganhou um *status* mais alto na hierarquia da Justiça do Trabalho, além de incluir atores relevantes externos a ela. Note-se ainda que as atribuições do comitê deixaram de ser técnico-operacionais e assumiram características estratégicas e de coordenação com outros órgãos da Justiça do Trabalho e entidades fora dela.

5 Sistema transacional é aquele que recebe, processa e fornece os dados estabelecidos pelas regras de negócio de uma organização, para dar suporte às suas operações.

6 Disponível em http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-termos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/78451-termo-de-acordo-de-cooperacao-tecnica-n-0512010. Acesso em set/2018.

7 O TACT 51/2010 é uma extensão do TACT 73/2009, firmado entre o CNJ, o CJF e os tribunais regionais federais para desenvolvimento do PJe a partir do Sistema CRETA, do TRF da 5ª. Região.

8 Disponível em http://www.tst.jus.br/web/pje/historico. Acesso em set/2018.

Outros atos administrativos criaram estruturas técnicas para o projeto. Os Atos CSJT.GP.SG 97/2011 e 114/2011 instituíram grupos de trabalho de especificação de requisitos, respectivamente para o primeiro grau e o segundo, cada um com composição paritária de três magistrados e três servidores.

A força de trabalho foi significativamente expandida em 2011 por meio do TACT 01/2011, entre o TST, o CSJT e os 24 TRT. Os tribunais da Justiça do Trabalho cederam, ao todo, 50 servidores, entre analistas de sistemas e desenvolvedores, que passaram a trabalhar de forma integrada na sede do Conselho. O projeto piloto para a fase de execução das ações trabalhistas foi concluído em fevereiro de 2011 e ainda nesse mesmo ano teve início o desenvolvimento do sistema para a fase de conhecimento[9].

O PJe (JT) foi oficialmente instituído em 23 de março de 2012, pela Resolução 94/CSJT[10], alterada pela Resolução CSJT 128/2013 e revogada pela Resolução CSJT 136/2014. Essas resoluções referenciam a Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o PJe no âmbito do Poder Judiciário. Tanto as resoluções do CSJT quanto a do CNJ fazem menção, em seus "considerandos", ao Acórdão TCU 1094/2012[11], que em seu item 9.5 recomenda a realização de fiscalização no CSJT para tratar de questões relativas à política de tecnologia da informação:

> 9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie, em conjunto com a 3ª Secretaria de Controle Externo, a conveniência e a oportunidade da realização de fiscalização, no âmbito do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), para tratar de questões afetas à política de tecnologia da informação no âmbito do Judiciário trabalhista, observando, em particular:
>
> ...
>
> 9.5.4. as medidas a serem adotadas pelos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9º e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como se abstendo da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;

Entre 2011 e 2018, o CSJT desdobrou suas ações de implementação do sistema por meio de outros TACT com os TRT, Ministério Público do Trabalho (MPT), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, o Conselho Federal da

9 Conhecimento e execução são as duas fases para o andamento do processo judicial. Na primeira, a justiça reconhece ou não o direito, por meio de uma sentença ou acórdão; na segunda, cumpre-se a decisão judicial ao se cobrar dos devedores o que é devido.

10 Disponível em https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/21077. Acesso em set/2018.

11 Disponível em https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=3979021. Acesso em set/2018.

Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas, Associação dos Advogados de São Paulo, Escola Nacional de Advocacia, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Advocacia Geral da União[12]. Os TACT com os TRT tinham como objeto a disponibilização de técnicos a serem alocados ao projeto e o desenvolvimento de módulos específicos a serem acoplados ao núcleo do sistema. Por sua vez, os TACT com organizações externas à Justiça do Trabalho visavam tratar sobretudo, mas não exclusivamente, de questões relativas à interoperabilidade dos sistemas.

Os anos de 2012 e 2013 foram de grande turbulência para a implantação do sistema, que ainda apresentava muitas falhas. Um dos Tribunais Regionais mais afetados foi o TRT da 1ª. Região, Rio de Janeiro. No mês de outubro de 2013, o sistema ficou indisponível várias vezes ao dia por 20 dias. A OAB/RJ organizou um abaixo-assinado com 22 mil assinaturas dirigido ao Presidente do TST, solicitando a volta do peticionamento em papel até o restabelecimento do sistema[13]. A duração média dos processos passou de 220 dias em 2012 para 380 em 2013[14]. Indisponibilidades também ocorreram em outros estados.

Segundo informações obtidas em entrevista com um dos integrantes da equipe técnica do PJe (JT)[15], o ano de 2014 marcou o ponto de inflexão na avalanche dos problemas técnicos do PJe (JT). Foi tomada a decisão, no âmbito da Justiça do Trabalho, de se alterar o código fonte herdado do CNJ, uma vez que os impactos negativos decorrentes da lentidão e frequentes indisponibilidades do sistema passaram a comprometer significativamente o projeto, decisão que se revelou crucial para o restante da implantação. Aos poucos, a equipe técnica do CSJT depurou os erros e aperfeiçoou o código, o que diminuiu paulatinamente as ocorrências de erros e, por consequência, a resistência ao novo sistema. Entretanto, essa decisão de passar a seguir uma trajetória mais independente em relação ao CNJ, quanto ao desenvolvimento do sistema, ocorreu tacitamente; não chegou a ser formalizada pelo CSJT.

Em 2016, novo TACT foi firmado entre o CSJT e o CNJ, em que este último passou a acionar o primeiro a respeito de demandas de desenvolvimento de módulos para o PJe nacional. O CSJT começou a atuar como concentrador dessas demandas, repassando-as aos TRT na qualidade de "fábricas de *software*". Iniciava-se, então, a fase de migração para uma nova arquitetura do sistema.

Em 2017, o sistema foi instalado no TST, completando-se assim o ciclo de implantação do PJe (JT). Hoje, o sistema encontra-se instalado em toda a Justiça do Trabalho: TST, os 24 TRT e as 1.573 varas do trabalho. Atingiu-se, portanto, a meta definida no início do projeto de implantação em todas as instâncias do judiciário trabalhista.

12 Disponível em http://www.csjt.jus.br/web/csjt/acordos-de-coop.-tecnica.

13 Disponível em https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI189525,31047-Advocacia+quer+retorno+ao+papel+por+problemas+no+PJe+do+TRTRJ. Acesso em setembro/2018.

14 Disponível em http://www.sintrajusc.org.br/pagina/22123/trt-no-rj-adia-2-mil-audiencias-em-um-mes-por-falhas-no-pje. Acesso em setembro/2018.

15 Entrevista realizada no dia 10 de setembro de 2018 na sede do CSJT, em Brasília.

No tocante aos resultados esperados com essa política de sistema único de informação, a página de apresentação do PJe (JT)[16] menciona o "... propósito de integração de todas as instâncias trabalhistas por um único sistema eletrônico de tramitação processual em favor da celeridade processual, economia de recursos, preservação ambiental ...". Para subsidiar as análises quanto a esses objetivos, buscou-se acessar a Pesquisa de Qualidade do PJe. Entretanto, os resultados da pesquisa não se encontram publicados. Também não houve tempo hábil para se solicitarem informações geradas pelo sistema "e-Gestão", que extrai dados do PJe (JT) para subsidiar as atividades da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho.

Questionado sobre a qualidade do sistema, o técnico entrevistado informou que a equipe não enfrenta mais crises há cerca de um ano e meio. As versões e "micro versões" do sistema foram corrigindo os problemas ao longo dos últimos anos. Indagado sobre por que sua percepção é a do PJe (JT) como um caso de sucesso, o entrevistado respondeu que o sistema otimizou a utilização dos recursos, criou metas comuns entre as equipes e órgãos da Justiça do Trabalho, e deu um sentido ao trabalho das equipes, que é o de trabalhar pelo aperfeiçoamento de um produto. Apontou como fatores de sucesso a qualidade da gestão e a qualificação técnica das equipes da Justiça do Trabalho.

## 3.2. Arranjos de governança do PJe (JT)

Os arranjos de governança do PJe (JT) foram implementados e modificados por meio de inúmeros e diferentes instrumentos. Os TACT estabelecem relações de cooperação e parceria com atores fora da Justiça do Trabalho, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a AGU e a PGFN. Esses TACT implementam arranjos que se aproximam mais dos arranjos em rede, uma vez que não há hierarquia entre tais organizações. Por outro lado, os TACT firmados entre o CNJ e o CSJT e entre este e os TRT, ainda que formalmente tratem de "cooperação", possuem um viés hierárquico, já que ambos os conselhos exercem papel fiscalizador e direcionador nos seus respectivos âmbitos de jurisdição.

Além dos TACT, foram amplamente utilizados atos, resoluções e portarias que, no conjunto, não somente criaram a arquitetura e os processos de governança do PJe (JT), mas também moldaram em grande medida a sua dinâmica.

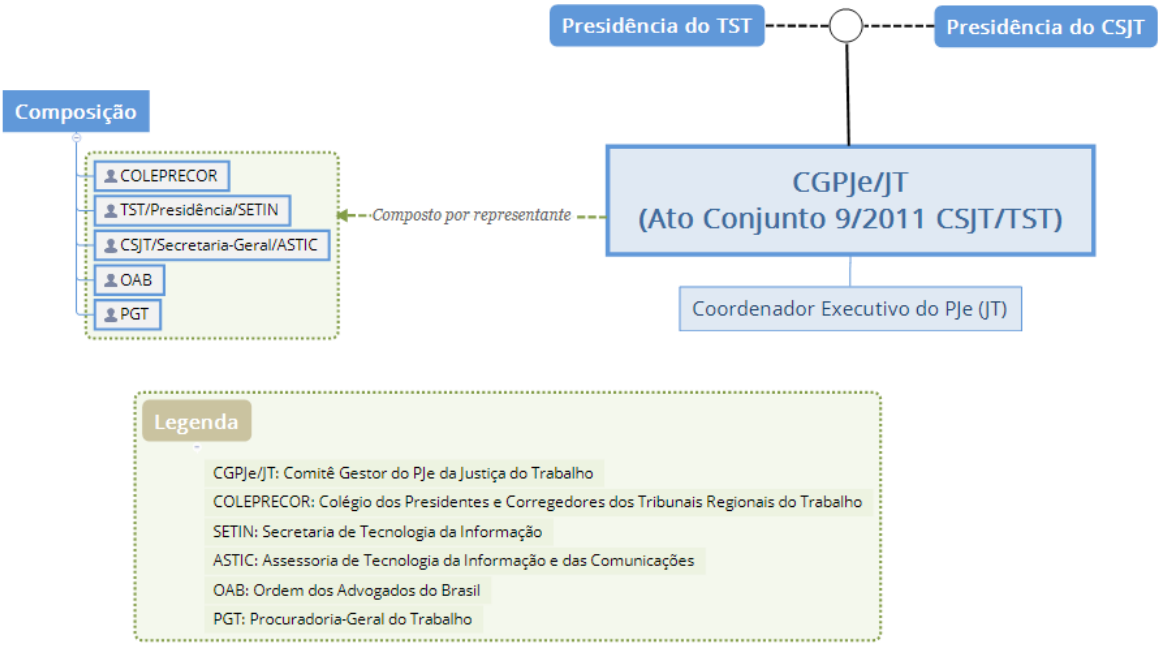
As figuras 1 e 2 abaixo ilustram como foram os desenhos iniciais dos arranjos, respectivamente do ponto de vista do CNJ e do CSJT[17].

16 www.tst.jus.br/web/pje.

17 Todos os esquemas apresentados a seguir são simplificações dos arranjos definidos pelo Poder Judiciário. O desenho completo traria uma complexidade desnecessária aos propósitos deste trabalho.

Figura 1. Arranjo de governança do PJe nacional em 2010, segundo a Portaria CNJ n. 65/2010.

Figura 2. Arranjo de governança do PJe (JT) em 2011, segundo o Ato Conjunto CSJT/TST n. 9/2011.



Várias alterações e incrementos foram feitos nos arranjos de governança até se chegar à atual arquitetura, mostrada nas figuras 3 e 4 abaixo.

Figura 3. Arranjo de governança do PJe nacional, a partir de 2015, segundo a Portaria CNJ n. 26/2015.

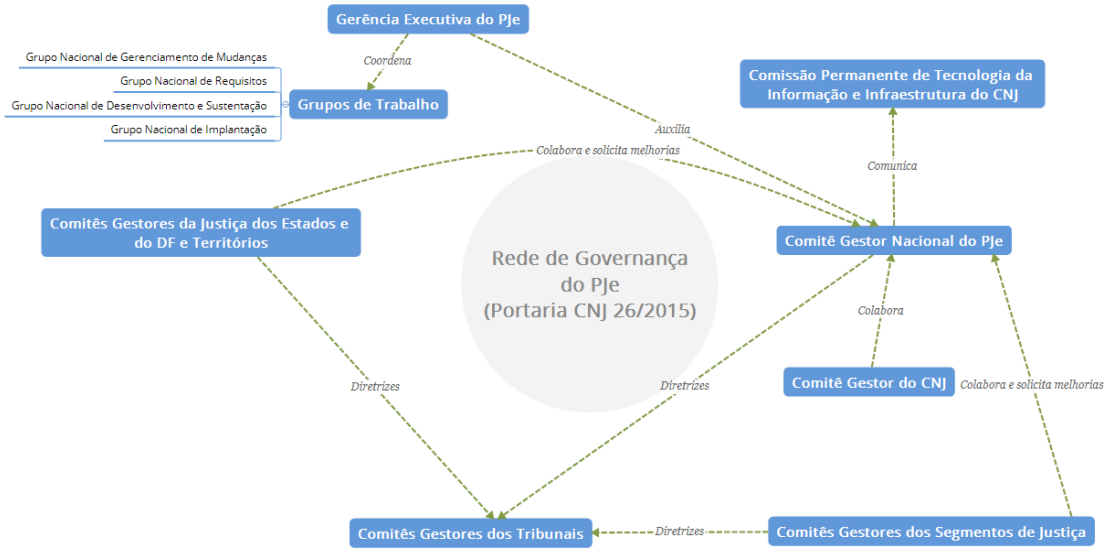
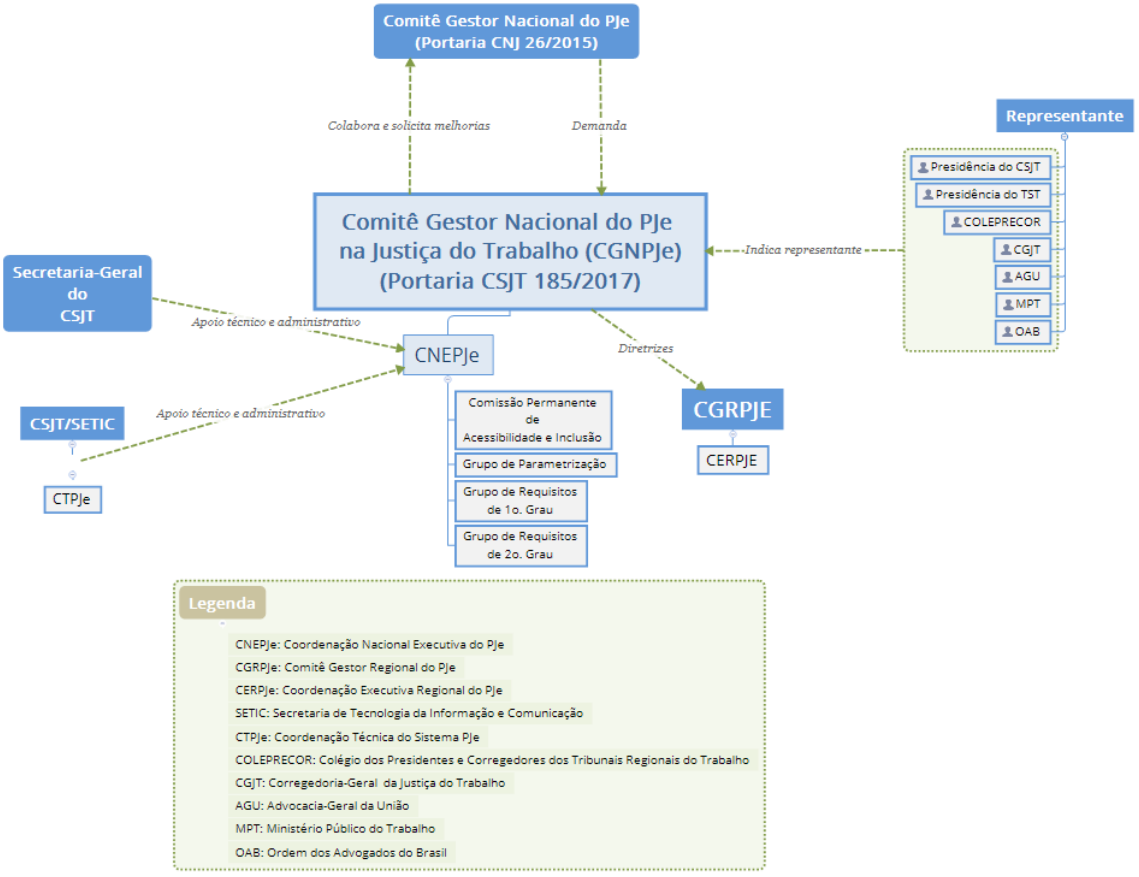



Figura 4. Arranjo de governança do PJe (JT), a partir de 2017, segundo a Portaria CSJT n. 185/2017.



Ambas as arquiteturas, do CNJ e do CSJT, tornam-se mais complexas, em termos de número de membros nos comitês e de instituições que se fazem representar, e de quantidade de comitês e outras estruturas técnicas. O comitê gestor do CNJ, por exemplo, que em 2010 era composto por 7 membros, todos do Poder Judiciário, passa a ter 11 membros em 2015, sendo 3 deles indicados por instituições externas (AGU, Defensoria Pública da União e OAB). Na Justiça do Trabalho, a composição do comitê passa de 9 para 11 membros, no período entre 2011 e 2017. A OAB e o MPT já integravam o comitê no início; a Corregedoria-Geral do Trabalho (CGJT) e a AGU passam também a integrar em 2017. A rede de governança instituída pela pelo CNJ em 2015 determina a criação de comitês gestores em todos os tribunais do país, assim como sua composição mínima, e cria também grupos técnicos denominados "grupos de trabalho". A Justiça do Trabalho implementa algo semelhante, com a Resolução CSJT 185/2017, ao criar os Comitês Gestores Regionais do PJe. Entretanto, o escopo do normativo é muito mais abrangente: dispõe sobre a padronização do uso do sistema, a forma e os perfis de acesso, as práticas eletrônicas processuais, os requisitos de infraestrutura tecnológica, cria a figura do administrador do sistema em cada TRT, dispõe sobre a capacitação dos usuários e estabelece regras gerais de implantação nos Regionais, incluindo a migração dos sistemas legados para o PJe.

Do ponto de vista formal, os arranjos de governança do CNJ e do CSJT mantiveram-se sincronizados ao longo tempo, e as mudanças ocorreram de forma incremental em ambos. Do ponto de vista informal, no entanto, ocorreu uma ruptura em 2014, quando o CSJT, premido pelas crises de seu processo de implantação, sobretudo no âmbito do TRT da 1ª. Região (RJ), decidiu unilateralmente alterar o código do sistema para melhorar sua qualidade. O CNJ tinha o interesse de preservar a unicidade do sistema; o CSJT tinha o interesse de estancar a crise, que poderia inviabilizar a implantação do sistema na Justiça do Trabalho. Esse ponto de inflexão parece ter sido essencial para o abrandamento dos problemas nos meses e anos seguintes. Entretanto, essa ruptura circunstancial não impediu a continuidade da coordenação de ações entre os dois órgãos. O TACT 10/2016, firmado entre o CNJ e o CSJT, estabelece parceria para que os tribunais do trabalho desempenhem a função de "fábrica de *software*", para tratarem demandas do CNJ de desenvolvimento de módulos do PJe.

Ainda na crise de 2014 no Rio de Janeiro, a OAB-RJ juntou-se aos advogados para protestar nas ruas contra o sistema, pedindo a "volta do papel". Note-se que a OAB nacional já integrava o comitê gestor da Justiça do Trabalho desde 2011. Naquele momento, prevaleceram os interesses relacionados ao papel de entidade de classe, que fizeram a instituição se posicionar fora do arranjo de governança como um agente de pressão externa.

Entre os TRT, órgãos essenciais para a implementação do PJe (JT), alguns resistiram a ela, em especial aqueles que já possuíam sistemas mais maduros e eficientes. Sobre esse aspecto, o entrevistado chegou a mencionar a expressão "implementação traumática".

Assim, de acordo com a abordagem de Capano *et al*. (2015), os arranjos de governança recebiam pressões dos ambientes externo e interno, oriundas de diferentes atores com interesses próprios. Cabe, então, perguntar como foi possível acomodar as pressões e concluir a implantação do sistema.

## 3.3. Sobre a efetividade dos arranjos do PJe (JT)

As duas capacidades dos arranjos de governança apontados por Pires e Gomide (2016) e Capano *et al*. (2015) parecem ter sido determinantes para que a implantação do PJe (JT) pudesse ter prosseguido e ter sido concluída em 2017. Por um lado, foram colocadas em ação as competências técnico-administrativas dos TRT e do próprio CSJT, que contam com quadros profissionais de tecnologia da informação coordenados por arranjos de governança hierárquicos e robustos. Neste aspecto, destaca-se o papel do TCU: com o Acórdão 1094/2012, o controle externo talvez tenha sido um dos principais indutores das mudanças no desenho dos arranjos de governança, a partir da recomendação de se evitar desperdício de recursos públicos com esforços e sistemas redundantes.

Por outro lado, as capacidades político-relacionais foram capazes de acomodar interesses conflitantes de atores relevantes como o CNJ, os TRT, a OAB e o próprio CSJT. O caso em estudo mostrou que não se trata de duas capacidades estanques: as competências técnico-administrativas foram mobilizadas para solucionar paulatinamente os problemas e melhorar a qualidade do *software* da Justiça do Trabalho, o que facilitou a obtenção de consenso entre os atores. O abrandamento das tensões, por sua vez, permitiu um ambiente de maior tranquilidade às equipes no prosseguimento dos trabalhos.

Entretanto, a questão sobre a efetividade dos arranjos de governança vai além do alcance do objetivo de implantação do PJe (JT) em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Numa perspectiva de boas práticas em projetos e programas, pode-se afirmar que a implantação do sistema em todos os tribunais e varas do trabalho representa apenas a primeira etapa no caminho em direção à efetividade: a implantação é o produto entregue pelo projeto. Os produtos de um projeto são a condição necessária para se criarem capacidades organizacionais cujo acionamento resulta nos benefícios esperados e elencados por ocasião da formulação da política.

O CNJ, no Plano de Projeto do PJe (Portaria n. 65/2010), menciona redução substancial de despesas, obtenção de dados para a administração do Judiciário e maior profissionalismo na condução dos processos como benefícios esperados. No item referente ao alinhamento estratégico, ainda no mesmo plano de projeto, o Conselho coloca como objetivos: maior eficiência operacional pela maior agilidade no trâmite processual; maior acesso ao Sistema de Justiça pela ampliação do rol de meios de acesso ao Judiciário; maior integração entre os tribunais; melhor comunicação institucional com órgãos externos ao Judiciário; melhor suporte e segurança dos sistemas e; concentração de recursos orçamentários em atividades menos dispersas. O CSJT, por sua vez, declara como benefícios do PJe (JT) a celeridade processual, economia de recursos e preservação ambiental.

No ciclo de políticas públicas, a fase de avaliação é aquela em que se confrontam os resultados esperados com aqueles obtidos efetivamente. Resulta desse confronto a realimentação do ciclo com lições aprendidas e propostas para reformulação da agenda. No caso do PJe (JT), o trabalho de pesquisa para este ensaio envolveu a busca pelas informações relativas aos critérios e resultados das avaliações. No entanto, tais informações não se encontravam publicadas ou disponíveis nos sites do PJe (JT) por ocasião da redação deste texto, nem foi possível obtê-las durante a entrevista. Assim, não foi possível conhecer o viés utilizado na Pesquisa de Qualidade periódica do sistema. Tampouco foi possível saber se os parâmetros para avaliação dos benefícios relacionados

pelo CNJ e CSJT estão sendo considerados e mensurados – celeridade processual, redução de custos do PJe quando comparado com o conjunto dos sistemas legados, economia de papel, integração etc. Portanto, a resposta sobre a efetividade dos arranjos de governança ainda permanece em aberto e passa necessariamente pela elucidação dessas questões.

## 4. Considerações finais

Este ensaio argumentou que o Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho é uma política pública e que, por conseguinte, pode ser analisado pelo viés das abordagens teóricas desse campo de pesquisa. Procurou mostrar que os conceitos de governança, capacidades e arranjos são inter-relacionados. Capacidades técnico-administrativas e político-relacionais mobilizadas por arranjos de governança eficientes repercutem positivamente nos resultados das políticas. Além disso, os arranjos são reorganizados em um processo diacrônico e dinâmico, em resposta às pressões do ambiente e dos atores.

No caso do PJe (JT), os arranjos e sua dinâmica estão relacionados com o alcance da meta de implantação em 100% dos órgãos da Justiça do Trabalho. No entanto, não foi possível se averiguar a efetividade dos arranjos de governança do PJe (JT). Não se teve acesso aos dados que pudessem cotejar os objetivos iniciais da política com os eventuais resultados obtidos: redução de custos, celeridade processual, economia de papel, integração entre órgãos da justiça, ampliação do acesso à justiça, segurança dos sistemas, entre outros.

Essas questões, além de uma eventual comparação com o PJe (JF), podem ser objeto de estudos futuros.

## Referências

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Varieties of Governance:** Dynamics, Strategies, Capacities. 1a. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Implantação do Processo Judicial Eletrônico da JF - PJe**. Observatório da Estratégia. Disponivel em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/projeto_jf.php?id=4>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Sistemas Eletrônicos da Justiça Federal. **Observatório da Estratégia**. Disponivel em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_sistemas_eletronicos.php>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordos de Cooperação Técnica**. Conselho Nacional de Justiça. Disponivel em: <http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-termos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Acordos de Cooperação Técnica**. CSJT. Disponivel em: <http://www.csjt.jus.br/web/csjt/acordos-de-coop.-tecnica>. Acesso em: Setembro 2018.

GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas, Brasília, 2014.

GRAU, E. R. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus Instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, jul/dez 2012.

PIRES, R. R. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família, Brasília, n. 26, Abril 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studies, v. 44, p. 652-667, September 1996.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Acordos de Cooperação Técnica**. PJe. Disponivel em: <http://www.tst.jus.br/web/pje/acordos-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Histórico**. **PJe**. Disponivel em: <http://www.tst.jus.br/web/pje/historico>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Legislação - Atos. PJe**. Disponivel em: <http://www.tst.jus.br/web/pje/atos>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Legislação - Resoluções. PJe**. Disponivel em: <http://www.tst.jus.br/web/pje/resolucoes>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **PJe. PJe.** Disponivel em: <http://www.tst.jus.br/web/pje>. Acesso em: Setembro 2018.

# Entrevista com o General Santa Rosa

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

**por Jackson De Toni**

Graduado pela Academia Militar das Agulhas Negras (Resende/RJ), o General-de-Exército reformado Maynard Marques de Santa Rosa serviu em 24 Unidades Militares do Território Nacional, durante 49 anos na ativa. Possui mestrado pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (Rio/RJ) e doutorado em Ciências Militares, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Rio/RJ), além do pós-doutorado em Política e Estratégia, pelo U.S. Army War College (Carlisle/PA, 1988/89). Comandou o 11º Batalhão de Infantaria de Montanha (S. J. d'El Rei/MG), a 10ª Brigada de Infantaria Motorizada (Recife/PE) e a 7ª Região Militar/7ªDiv de Exército (Recife/PE). Foi 4º Subchefe do Estado-Maior do Exército (Logística, C&T), Comandante Militar do Nordeste em 2005 (interino), Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa (2006/2007) e Chefe do Departamento-Geral do Pessoal do Exército (2008/2010). Professor de pós-graduação da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, atuou como docente de Estratégia e História da Filosofia, entre 2008 e 2010. Desde janeiro de 2019, ocupa o cargo de Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, posição a partir da qual concedeu a seguinte entrevista para a Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.

## Qual sua visão sobre o papel do Planejamento Estratégico no âmbito do Governo Federal?

A visão de futuro no que diz respeito ao Planejamento Estratégico deve ser construída no Centro do Governo, considerando as tendências evolutivas da sociedade e os parâmetros escolhidos pela maioria na eleição do presidente. Não é mais viável uma centralização total, mas é possível a centralização no nível de diretriz estratégica. As diretrizes estratégicas precisam ser decompostas nos ministérios mediante um trabalho de articulação feito a partir da Presidência da República. As diretrizes precisam ser centralizadas e a execução descentralizada. Nesse sentido, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, criada pelo Decreto 9819/19, tende a exercer papel de relevo.

**Estudando a história da administração pública brasileira, é muito difícil identificar um governo que tenha uma visão de longo prazo. Por exemplo, os chineses planejam 50 anos, os coreanos planejam 20 anos, por que no Brasil é tão difícil, em sua opinião, esse planejamento de mais longo prazo?**

Nós brasileiros não temos uma visão de País de longo prazo. Nós somos extremamente imediatistas. A configuração política do País, ao longo da história, foi sendo feita de modo *top down*. O imperador Dom Pedro II foi o primeiro a encarnar a autoridade centralizadora. Depois que se implantou a República, o federalismo fragmentou, novamente, tudo que existia no País, e os interesses regionais prevaleceram durante um longo tempo. O governo Getúlio Vargas começou o processo moderno de centralização, em que pese o lado político, as questões ideológicas. A verdade é que foi o governo Getúlio Vargas que começou a integração efetiva do país. De Getúlio pra cá, tivemos algumas iniciativas interessantes. O governo militar tinha uma visão estratégica bastante definida por razões geopolíticas. Quando o regime militar se extinguiu, voltou o fracionamento anterior. É preciso recuperar agora o pensamento estratégico de longo prazo do governo federal. Os estudos que foram feitos recentemente pelo TCU, a partir de 2014, e essa tentativa de se alinhar com a OCDE estão favorecendo esse esforço. Não é viável um país do tamanho do nosso, com 210 milhões de pessoas, não ter uma visão estratégica centralizada e uma definição de futuro do conjunto.

**Uma visão estratégica do Brasil como liderança regional enfrenta quais obstáculos? Como enfrentar essas restrições?**

O maior obstáculo é a dificuldade de se obter consenso dentro da dinâmica de governo. O primeiro passo é centralizar as diretrizes estratégicas na Presidência da República. Dada a posição geopolítica do Brasil, nós podemos exercer um papel indutor do desenvolvimento e da cooperação na região, mas nós ainda não despertamos para esse viés. Nós ainda não conseguimos ter uma visão de conjunto do continente.

**O Plano Plurianual contribui para uma visão estratégica ou não, por quê?**

O PPA deve ser o parâmetro objetivo que garantirá a concretude do planejamento estratégico de futuro. A função dele é balizar as metas de médio prazo. Os planos nacionais existentes não têm vinculação com o processo orçamentário. Precisamos recuperar a efetividade dos planos. Para isso, o PPA precisa assumir uma visão integrada, que promova a transversalidade e a integração de projetos setoriais, sob a coordenação da Presidência da República. E a partir daí garantir que o PPA se replique no orçamento e seja integrado ao PPI, articulando os recursos da iniciativa privada.

**Qual o papel da SAE na construção dessa visão?**

A SAE tem a função institucional de avaliar a conjuntura, levantar as macrotendências de futuro e formular os cenários alternativos a serem submetidos à decisão do governo.

Estamos trabalhando com sete agendas estratégicas aprovadas pelo Presidente da República.

A primeira se refere à tecnologia aeroespacial. Vamos lançar o foguete brasileiro, com satélite brasileiro e colocá-lo em órbita. Ano passado a Argentina lançou o seu primeiro nano satélite e o colocou em órbita com

foguete próprio. Nós também temos plenas condições de fazer isso, o que vai possibilitar avanços importantes em diversas políticas públicas sem que o País fique vulnerável a interesses externos.

A segunda agenda estratégica diz respeito à tecnologia nuclear. O Brasil tem o processo mais eficiente de enriquecimento de Urânio. No entanto, ainda não conseguimos industrializar esse processo. A tecnologia nuclear oferece diversas possibilidades de uso pacífico que estamos deixando de aproveitar. Podemos nos tornar, por exemplo, autossuficientes na produção de radiofármacos utilizados no tratamento do câncer; com impacto direto na melhoria da qualidade de vida dos pacientes. O Brasil, hoje, importa cerca de US$ 19 milhões ao ano em radiofármacos e radioisótopos.

A terceira agenda diz respeito à Calha Norte do Rio Amazonas. A região amazônica historicamente tem recebido pouca atenção dos brasileiros. Precisamos ter uma alternativa à Zona Franca de Manaus, multiplicando o potencial geoeconômico e estratégico de Santarém. Fazer um enlace comercial entre Manaus, Santarém e Belém, viabilizando um mercado regional amazônico.

A quarta agenda se refere à defesa cibernética. Hoje no Brasil nós sofremos, em média, 5 mil ataques cibernéticos por dia. Precisamos estar preparados para lidar com essas ameaças, que tendem a aumentar.

A quinta agenda estratégica é na área de saúde. Precisamos eliminar as moléstias tropicais. Nós sabemos que os laboratórios do hemisfério Norte não investem na extinção dessas doenças, pois elas não afetam grande parte de suas populações. Mas o Brasil tem condições de eliminar a malária, a leishmaniose, a microfilariose e o mal de chagas. Se congregarmos os recursos científicos já existentes e fizermos os investimentos necessários, podemos conseguir. Isso vai beneficiar a população brasileira, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, vamos produzir medicamentos que poderão ser transportados para Índia, Paquistão, Malásia, Birmânia, para os países do extremo-oriente que sofrem do mesmo problema.

A sexta agenda diz respeito à mineração, que, no Brasil, segue subutilizada. Nós só estamos com 30% do território nacional mapeado na escala de 1 por 100 mil. Precisamos mapear o restante do território e quebrar as caixas pretas que impedem o aproveitamento do setor. Precisamos criar condições favoráveis para que a iniciativa privada aproveite esse imenso potencial.

E a sétima agenda se refere ao desenvolvimento tecnológico nacional. Precisamos ter um Plano Nacional de Desenvolvimento Tecnológico capaz de abranger todos os ministérios e áreas setoriais. A indústria é fundamental pra manter até a educação tecnológica do povo. É preciso que haja uma massa grande trabalhando na indústria para que se preservem as conquistas tecnológicas e o conhecimento que já foi adquirido. É preciso atacar as raízes do custo Brasil para que a indústria brasileira consiga penetrar nos mercados com mais competitividade.