

Sistema federal de planejamento e orçamento: o ideal e a realidade¹



Federal system of planning and budget: the ideal and the reality

Ronaldo Coutinho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA

Bom dia para todos. Para mim é uma honra e uma satisfação enorme estar aqui. Eu fiquei deveras honrado com o convite. Manifestei isso para aqueles que me convidaram, dizendo que um evento como esse pode ser decisivo para a história do Estado, do Planejamento e desenvolvimento brasileiro. Se não parar aqui. Comentei com o presidente. Quem faz o primeiro se obriga a fazer uma série interminável, porque se torna necessário.

A estruturação do planejamento no Brasil foi fortemente influenciada pelos debates entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen. Houve um debate forte e duro durante um longo período que resultou na compreensão da necessidade de ter um Estado organizado e preparado para promover transformações desejadas pela sociedade, que, no caso, na época, era a industrialização. Hoje, mais do que nunca, nós precisamos ter um planejamento de elevadíssima qualidade. O mundo ficou muito mais difícil, muito mais complexo, muito mais rápido, muito mais imprevisível e se não dotarmos o Estado brasileiro dessa capacidade de planejar a sua ação com vistas a uma transformação grande, complexa e de uma sociedade que deseja isso, o desenvolvimento não será encontrado. É uma tarefa nossa, que ainda acreditamos e militamos nas necessidades de aperfeiçoar, melhorar e sofisticar o sistema de planejamento. A gente tem que batalhar permanentemente.

1 Transcrição resumida de palestra do I Seminário da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, *Estado, Planejamento e Desenvolvimento*, realizado em Brasília nos dias 9, 10 e 11 de junho de 2010.

Para começar, eu queria inverter a seqüência do que foi proposto. O Sistema Federal de Planejamento e Orçamento: o ideal e a realidade. Vou começar pela realidade que, às vezes, fica mais fácil. Começando pelas mudanças feitas pelo Decreto nº 28 e nº 29, lá no final de 1998, pela Portaria MPO nº 117, de 1998, e a Portaria nº 42 do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG). Deixa de ser Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e vai ser ministério de linha, de Planejamento e Orçamento. Quando se faz a reforma no sistema, o ministério vira de Orçamento e Gestão. Planejamento sumiu do nome dele. Lembram desse período? Criou-se uma Secretaria de Planejamento e Avaliação. Algum tempo depois voltou a ser Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um grande nome, fazendo um pouco dessas três coisas rigorosamente, por não ser dotado dos instrumentos e não ser demandado de forma decisiva para tanto. Um mestre que é comum a todos aqui, o Carlos Matos, dizia que não teremos planejamento de qualidade e gestão de qualidade se não houver demanda por parte da alta direção de planejamento. Demanda pouco planejamento de qualidade, demanda pouca gestão de qualidade. Gestão entendida inclusive como levar as programações resultantes do plano à prática e realizar aquela programação.

Esse foi o contexto. E eu acho que é importante mostrar esse contexto porque, se a proposta elaborada aqui não for substanciada nos Decretos nº 28 e nº 29, ficará aquém, bem aquém. Talvez tenha sido o possível politicamente naquele momento, mas fica aquém dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que foi criado para propor o projeto de lei complementar para o Artigo 165 da Constituição. Produziu um relatório magnífico, abrangente e com idéias mais avançadas e mais elaboradas daquelas que fomos capazes de trazer para o Decreto nº 28 e nº 29 naquele momento. Mas, na prática, saiu o decreto e as portarias. Eu vou resumir da seguinte forma: tinha uma proposta ambiciosa. O decreto tinha uma nova metodologia, uma nova concepção de planejamento, extremamente exigente em capacitação, extremamente exigente na parte teórica, metodológica, conceitual e técnica. E isso foi absolutamente subestimado. Não foi feito. Na minha avaliação não foi feito. E não sendo feito, a implementação assumiu um caráter burocrático, formal. Uma grande resistência por parte dos órgãos setoriais porque não estavam entendendo o alcance daquilo. Era preencher mais formulários.

Quer dizer, o cerne do plano era o enfrentamento de problemas complexos. Nenhum dos programas partiu de uma explicação potente dos problemas que ia enfrentar. Aí a gente começa mal. Tínhamos um potencial e não se realiza. Nessa virada a alta direção do governo não tinha assumido a nova concepção. Daí a gente faz um plano novo, lá em 2002 para 2003. Fez-se o plano, mas esqueceu-se do planejamento. Tinha que levar o plano à prática. Não é que se esqueceu, é porque não houve a demanda política de cima para que assim fosse feito. A coisa adquire um caráter realmente burocrático e formalista naquele momento.

Durante a implementação, o conjunto de deficiências fica evidente e foram apresentadas propostas para enfrentá-las. Não creio que nenhuma delas tenha sido aproveitada e penso basicamente em alguns pontos que foram objeto de muita conversa na SPI, no IPEA e na SOF. Aumentar o

conteúdo multisetorial dos programas, já que são problemas complexos e não são capazes de enfrentamento eficaz com os instrumentos contidos em cada área setorial. Discutimos se não seria o caso de avançar na linha de fazer o orçamento do programa propriamente. O programa teria o seu orçamento e o gerente faria a gestão daquele orçamento, independente de onde as ações estivessem sendo executadas. Para permitir um poder de gerenciamento e de coordenação.

A necessidade de criar a figura do coordenador de operações. Porque a gente pega o programa e o que você vê? O programa, um problema não muito bem redigido e uma listagem enorme de ações. Quais ações se destinam ou se dirigem a cada uma das causas do problema? Ninguém fica sabendo. É como se fosse independente e absolutamente irrelevante. A intensidade com que a ação é desenvolvida, o tempo e local em que ela acontece se tornaram independentes. Uma ação pode ser executada independentemente da outra. São deficiências graves que não foram sanadas. Quando chega em 2004-2007, no plano, o que a gente vai ter? Uma baixa assimilação do poder do planejamento por parte dos novos dirigentes. Eu estava lá e vi. Imaginei: ele vai ser um plano burocrático, que expressa os interesses dos grupos encastelados em cada uma das caixinhas dos nossos organogramas.

Se não me engano, 72% a 73% dos programas desse plano são setoriais. 40% desses 73% era unisetorial, segundo a classificação dada pela SPI. Referia-se ao conjunto de ações dentro de uma unidade do ministério. Ou seja, a eficácia no enfrentamento dos problemas, só por isso, tinha que ser necessariamente muito baixa. Diante de realidade complexa, o predomínio de programa setorial é o indicador da baixa qualidade do plano. Em 2008-2011 também não se avançou muito, apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho informal pela secretaria-executiva do Ministério do Planejamento, que coletou um conjunto muito importante de propostas, mas que não foram levadas a cabo, não foram consideradas. Essa é a realidade. O que poderia ser feito? Não sei se é o ideal. O ideal, eu não tenho a menor idéia do que efetivamente possa ser. Mas dava para melhorar com algumas medidas de natureza política. Antes de mais nada política e não técnica.

O dirigente tem que estar interessado. Mas acho que, em primeiro lugar, a gente teria que pensar em um plano de mais longo prazo. O plano teria que ser de oito anos. Por quê? Porque os nossos dirigentes estão imersos em um horizonte de curto prazo. Temos o calendário eleitoral que não favorece. Eleições a cada dois anos. Somos influenciados fortemente por isso. Quer dizer, existindo a reeleição, o plano tem que pensar nos oito anos que virão. Se aquele dirigente não se reeleger, o que chegue que mude o seu plano de oito anos. Seria muito importante que a gente mudasse as datas também. Quer dizer, aquela ilusão de que começa no segundo ano do mandato para não ter descontinuidade. Isso foi inventado pelos militares, durante a ditadura, e não teve um dos governos da ditadura que não rompeu com o anterior. Na democracia ainda vai fazer assim? Mas essa coisa de oito anos, eu acho que começa a ser sentida quando, por exemplo, o presidente Lula lança o PAC II. Ou seja, se tivesse começado com o seu PAC, PAC longo, as coisas teriam ficado mais fáceis, muito mais fáceis. Tem que trazer a vigência do plano para o primeiro ano de governo.

O que isso implica? Implica que tem que apresentar um plano mais detalhado na abertura dos trabalhos legislativos, para ser votado o mais rápido possível. A preferência é antes do primeiro término do semestre.

Isso obriga que os programas de governo sejam elaborados com vistas a governar. Aumenta necessariamente a sinceridade do candidato e a preocupação efetiva com o país. Os partidos terão que se preparar para fazer programas de qualidade porque vão começar governando em seguida. Não terão tempo para formalidades. Esse plano, como manda a boa teoria, tem que ser um plano seletivo. O plano exaustivo que nós fazemos deixou de ser plano. Virou orçamento de novo. O PPA virou orçamento porque foi exaustivo. É um plano seletivo que enfrenta os principais problemas declarados pelo candidato eleito, para ele ter que enfrentar esses problemas. Mas e o resto? O resto é muito importante. Todo o resto, as ações que vamos ter que fazer de qualquer jeito, resulta da manutenção de conquistas que nós fizemos no passado e que a sociedade foi edificando.

Existia o sistema educacional público? Não. O sistema de saúde, o sistema viário? Nós construímos isso, portanto tem que ser mantido com qualidade. Ele pode até enfrentar algum problema burocrático, administrativo ou ter que se expandir por alguma razão qualquer, mas é um sistema. Ele está sendo mantido, ele está sendo adequado a cada momento. Os grandes novos problemas, nesses têm que se concentrar a ação dos dirigentes. Ambos os casos, fazendo o bom uso da metodologia do programa. Nós já temos elementos para desenhar programas de alta qualidade. Não fazemos, mas podemos fazer. O modo de organizar as ações fundamentais do programa eu acho que é um modo que, para mim, ainda não se mostrou superado. Pelo contrário, a gente tem que avançar para aquilo tudo que ele promete e nós ainda não conseguimos realizar.

Em todos os planos pós-decreto nº 28 e nº 29, o dirigente acaba revelando, em algum momento, a necessidade de ter algo mais seletivo. O de 2001-2003 vai dar no Brasil em Ação, em que sai um decreto dizendo: os programas estratégicos e os demais. Imagina, você acaba de elaborar um plano e sai “os programas estratégicos e os demais”. O resto todo é o resto. É uma ducha de água fria em quem estava no esforço de implementar uma nova metodologia e enveredar por uma linha mais gerencial. O presidente Lula, em 2003, começa e após reforça, em 2004, o plano das metas presidenciais. Ele recolhe do que tinha e que ele considera importante, depois vem a agenda social e também todos os programas da rede social. Seleciona programas e ações. Passa a ser dedicada atenção àquilo. Depois, em 2007, no primeiro ano do segundo mandato, no ano que seria elaborado o plano, ele atropela o PPA com o PAC, depois com o PDE e os PACs setoriais.

Eu me lembro da SPI e das dificuldades. Como a gente vai trazer tudo isso para dentro do PPA? Um PPA que nasce subordinado, mas corretamente. Do ponto de vista teórico seria isso mesmo. Subordinado às prioridades da autoridade maior. Assim deveria ser o plano. Nós fazemos. Na prática, a seletividade vem sendo exercida de modo improvisado. Não é bom. Nós podemos deixar de fazer de modo improvisado e fazer de modo organizado. Para isso vamos ter que gastar muito em discussão, em formulação e em capacitação. Nós próprios teremos que estudar muito e propor-

Comunicação

mos a nós próprios. Construímos as novas teorias e as novas metodologias. Não encontraremos prontas na universidade. Não tem. Universidade não olha para essas coisas que nós olhamos. Nós teríamos que produzir. E quando eu estou falando nós é com todos nós que temos ligações fortes com esse processo.

Vamos ter que reorganizar o sistema. Penso, inclusive, se a gente não deveria ter uma crítica ao nosso sistema de carreiras, que está impedindo que a gente possa se comunicar melhor, circular melhor e promover, na prática, as integrações. Eu sou desse tempo, do Fabiano, do Amado e de alguns outros aí de cabelo muito branco, tem alguns por aqui. O IPEA era o Instituto de Planejamento Econômico Social, que tinha um instituto de pesquisa, tinha um instituto de planejamento e tinha um instituto de orçamento. Que funcionavam no mesmo prédio inclusive, com exceção do instituto de pesquisa, que ficava no Rio. E tinha o centro de treinamento. Estávamos todos ali. Mudávamos de andar para resolver os problemas. Aí nós fomos segmentando. Veio carreira disso e daquilo, para defender privilégios. No fundo é isso. As nossas carreiras são privilegiadas e a gente fica buscando cada vez mais aumentar os privilégios.

Com isso, a gente está criando impossibilidades práticas. Eu estou em uma área no Ministério do Desenvolvimento Social que precisa do apoio de analistas de planejamento e orçamento. São os que têm a melhor formação para o que a gente está fazendo. Mas não posso levar. Planejamento só se faz na SPOA. Que conceito de projeto é esse que nós estamos aceitando? Não dá, temos que mudar isso. Só pode sair se for com DAS IV. Mas acontece que não há DAS IV na quantidade que a gente precisa. E aí? Quanto a qualidade no processo de governar é alterada ou influenciada por essa segmentação de competências, essa proibição da gente trabalhar juntos? Eu acho que a gente precisa pensar isso se quisermos ter um Estado, um sistema de planejamento.

É o processo mais difícil que o ser humano pode se propor a conduzir, mas é isso que os governos têm atribuição de fazer. Aqueles governos que têm um projeto de desenvolvimento e que têm compromisso com o seu povo. Isso tem que fazer. Será que nós vamos conseguir com essa organização que temos hoje na administração pública, com esse monte de carreiras segmentadas? Eu tenho cá para mim que não. Eu acho ótima essa iniciativa de vocês. Eu acho que um segundo seminário poderia ser chamando as outras carreiras com grande afinidade. E não parar de conversar sobre planejamento. Isso aqui é um lugar de apresentação das inovações que o sistema produzirá. A cada ano teremos novas propostas teóricas e metodológicas, novos conceitos e novos sistemas desenvolvidos por nós, que somos aqueles que temos competência e capacidade de fazer. Sabemos por que precisamos disso ou daquilo.

Não será alguém que venha de fora, um iluminado qualquer, que vai dizer qual é o melhor sistema de planejamento. Nós devemos construí-lo para atender às nossas necessidades e para conduzir o processo de transformação na sociedade atual, com um Estado democrático, realizando um pro-

jeto de desenvolvimento nacional. O bom é ver que aqui predomina o pessoal sem cabelo branco. Ou seja, tem muito tempo pela frente de batalha. Vocês podem sim construir esse sistema. Então, vamos à luta. Enquanto eu estiver dando conta do recado eu quero participar. Estarei disponível para conversar, para ajudar e para trabalhar junto com vocês.

Muito obrigado.