

# Trabalho final do curso de extensão em Economia e Gestão Pública Contemporânea

O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

Márcio de Melo Faria Pereira

Orientador: Stefano Florissi

## Visão Geral

É na coletividade que o planejamento se expressa de forma mais participativa. O que fazer primeiro e o que deve ser deixado pra depois, são questões em que a figura do planejamento surge como instrumento de apoio às decisões, elencando as possíveis escolhas.

Equacionar a combinação da satisfação das necessidades que geram o maior bem estar coletivo ao custo que os cidadãos estão dispostos a pagar reduz a necessidade de reuniões para tomadas de decisões, em princípio, simples, mas que podem produzir impacto direto na qualidade de vida daquela coletividade.

No mundo empresarial, as atividades de planejamento têm adotado dimensão abrangente, compreendendo todo o processo de gestão das organizações. O planejamento aborda desde a definição da missão e visão do empreendimento, a elaboração e implantação de planos, com metas, prazos e mecanismos de monitoramento, até a avaliação do desempenho do empreendimento e dos resultados alcançados. Abrange a implementação de ferramentas de trabalho, o desenvolvimento de processos de gestão, a instituição de sistemas de informação gerencial e a capacitação e motivação dos colaboradores do empreendimento.

Planejar é estabelecer, com antecedência, objetivos, ações e metas, com base em metodologia pré-definida. Por intermédio do planejamento são organizados e definidos os melhores procedimentos para alcançar os resultados pretendidos, devendo os planos conter as linhas de ação que propiciem:

- I. A adoção de uma estratégia compatível com a disponibilidade de recursos;
- II. A alocação desses recursos às ações que forem necessárias; e
- III. A realização das ações planejadas de forma consistente com os objetivos.

Em decorrência da dinâmica da sociedade e da economia, o planejamento não pode ser estático: deve acompanhar, permanentemente, as mudanças que impõem revisão de rumos, objetivos e metas. Dessa forma, pressupõe-se a necessidade de um processo decisório permanente, abrangendo a elaboração e implementação do plano. O progresso na direção do alcance dos objetivos deve ser monitorado e avaliado para que ajustes e medidas corretivas possam ser adotados tempestivamente. Tudo isso dentro de uma sistemática previamente definida que possibilite a adequada gestão dos objetivos e processos da organização em todos os seus níveis e áreas de atuação.

Muitos dos empreendimentos que contam com as melhores histórias de sucesso observam algumas características comuns:

- I. A **visão** nada mais é que lançar um olhar para o futuro e enxergar a nova realidade a ser construída, com a convicção de que, mesmo havendo inúmeros obstáculos a serem transpostos, a tarefa é factível e a vontade e disposição para alcançar os resultados são de tal forma consistentes que não se pode ter dúvidas quanto a viabilidade de sucesso do empreendimento.

Construir uma visão não é o mesmo que torcer para que resultados sejam atingidos. Tem a ver com o conhecimento dos problemas e suas causas e com o processo de transformação a ser desenvolvido, ou seja, quais os agentes a serem envolvidos, os custos, os prazos e os meios que condicionam a existência da situação a ser alterada.

- II. Os mecanismos de **comunicação** adequados à sensibilização dos agentes que deverão participar do processo de mudança quanto ao trabalho que se pretende realizar. Isso, de tal forma que se alcance o **comprometimento** desses agentes quanto aos problemas a serem tratados e, sobretudo, quanto aos resultados a serem atingidos. A **capacitação** para que venham a contar com as habilidades e conhecimentos necessários ao desenvolvimento de suas atribuições e a **mobilização** dos agentes e da sociedade para que a mudança seja efetivamente implementada.
- III. A necessidade de contar com uma boa capacidade de **decisão**, a qual possibilite celeridade na correção de rumos que se mostrarem inadequados e ao mesmo tempo propicie aos executores a necessária autonomia e flexibilidade, de forma a que cada um possa agregar contribuições e enriquecer a qualidade das decisões.
- IV. A adoção de princípios de **orientação** das ações de cada um dos participantes e a definição dos rumos a serem adotados. Isso porque, frequentemente, as circunstâncias impõem soluções não programadas ou antes não vislumbradas, cuja coerência com o projetos inicial será definida pela coerência com os princípios previamente estabelecidos.

### Planejamento governamental

O planejamento da ação governamental, como mecanismo de intervenção na sociedade e na economia, pode assumir diferentes configurações, implicando maior ou menor grau de interferência. A atuação do Estado pode se efetivar, basicamente, por 2 meios:

- Apropriação dos recursos e distribuição da riqueza: neste caso, o Estado pode tomar pra si a tarefa de produzir e distribuir bens e serviços para consumo da sociedade, assumindo os riscos inerentes à atividade produtiva, a gestão dos seus custos, o estabelecimento de preços, a distribuição e comercialização dos produtos. Em outro sentido, pode simplesmente atuar na construção da infraestrutura necessária ao funcionamento da economia, exercendo seu poder intervencionista especialmente naqueles setores nos quais o setor privado não encontra viabilidade econômica para realizar os investimentos.

- Instrumentos regulatórios: dessa forma o Estado pode impor maior ou menor grau de autonomia ao setor privado intervindo por intermédio de políticas como a concessão de subsídios econômicos, créditos em condições especiais, tributação a isenções fiscais, controles cambiais e de entrada e saída de capitais do país, administração de taxas de juros, direcionando a aplicação dos recursos para setores priorizados. De outra forma, pode adotar

## O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

um planejamento indicativo, em uma postura de indutor das forças econômicas pré-existentes, e não de direcionador. No extremo oposto, pode adotar ampla postura liberal, concentrando esforços nas atividades tradicionais do Estado e deixando por conta das forças de mercado a escolha das decisões de alocação dos recursos econômicos.

As práticas de planejamento a partir de meados do século XX, especialmente nos países em desenvolvimento, foram marcadas por algumas características comuns. Entre elas a crença no sucesso das medidas de intervenção do Estado na economia, a atuação prioritária nos setores de infraestrutura – transporte, energia e comunicações –, o maior foco na elaboração dos planos e menor atenção aos mecanismos de gerenciamento e avaliação, a descontinuidade associada às mudanças de governo e o baixo grau de integração entre ações de diferentes agências governamentais.

O planejamento governamental, adotado no passado recente em diversos países, permite identificar pelo menos três grandes modelos de planejamento:

- I. O socialista soviético, no qual o planejamento abrangia todo o sistema social e econômico;
- II. O “cepalino” (adotado pela CEPAL – comissão econômica para a América Latina e o Caribe), intervencionista, adotado em países de terceiro mundo com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico. Esta abordagem propiciou avanços nas práticas de planejamento, introduzindo novos conceitos dos quais resultaram orientações ao processo de planejar a ação do governo, cujas principais características foram:
  - a. Predominância da presença do Estado como agente do processo de transformação da economia;
  - b. Foco sobre os fatores econômicos que determinam o desenvolvimento;
  - c. Foco na elaboração de planos; e
  - d. Caráter de autoritarismo na medida em que se deixava pouco espaço para a participação de outros atores que não o Estado
- III. O indicativo, adotado em países de economia de mercado no qual, em vez de intervenção no mercado, buscou-se garantir maior eficiência da economia através da redução dos níveis de incerteza.

Atualmente entende-se que o planejamento não pode se limitar aos aspectos já mencionados. Exige-se uma maior atenção aos requisitos da sustentabilidade ampla e da governabilidade. A sustentabilidade diz respeito à viabilidade de manutenção dos empreendimentos no longo prazo, o que reque extrema atenção aos condicionantes sociais, econômicos, espaciais, culturais e ambientais. Relaciona-se também com a busca da continuidade das ações – condicionante política –, com vistas à melhor efetividade dos recursos alocados aos programas.

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

O setor público busca incorporar os avanços obtidos pelo setor privado na área do planejamento. Assim, alguns princípios podem ser identificados nos atuais processos de planejamento e gestão governamental:

- Visão de longo prazo, em substituição ao planejamento consubstanciado, exclusivamente, no orçamento anual;
- Orientação estratégica voltada para resultados;
- Organização por programas orientados ao alcance de resultados finalísticos;
- Reconhecimento do papel da liderança na condução dos programas governamentais;
- Capacitação, motivação e envolvimento das equipes;
- Utilização de modernas ferramentas de gestão;
- Estabelecimento de metas voltadas para a manutenção do equilíbrio fiscal, associadas à fixação de limites para endividamento e para gastos com pessoal;
- Ampliação da participação da sociedade na formulação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas públicas; e
- Desenvolvimento de parcerias com setores privados e entidades representativas da sociedade.

As preocupações iniciais que conduziram a alguns dos recentes aperfeiçoamentos do planejamento público tiveram como foco o saneamento das contas públicas e a manutenção do equilíbrio macro-econômico, a busca de maior qualidade dos serviços oferecidos e a redefinição de prioridades de gasto. Assim, as mudanças introduzidas têm permitido avaliar e melhorar o desempenho dos diversos setores de governo, racionalizar gastos e, por consequência, reduzir desperdícios e ampliar resultados.

## Diferentes visões do planejamento governamental

**Prospectiva e elaboração de cenários:** A maior dificuldade do processo de planejamento é encontrar as respostas corretas para que uma organização esteja preparada para o futuro. Por outro lado, prescindir de ações planejadas só garantirá que a organização será conduzida ao sabor da sorte porque se faz necessário a necessidade de antecipar o futuro, preparar-se e adotar um posicionamento estratégico adequando para enfrentar os desafios que estarão por vir.

Ao considerar as incertezas inerentes ao processo de construção do futuro, os cenários possibilitam a combinação de diversas situações e oferecem à organização a capacidade de exercitar seu posicionamento estratégico, afetando e sendo afetada pelas potenciais circunstâncias das diferentes possibilidades. Apesar das incertezas, os cenários permitem delimitar os contornos mais prováveis no caminho de desenvolvimento da organização, diminuindo a possibilidade de surpresas com circunstâncias que poderiam ser previstas.

## Planejamento estratégico

A metodologia do planejamento estratégico é utilizada em vários setores da administração pública, partindo de conhecimentos adotados para o planejamento corporativo, originário das empresas privadas. De fato, a metodologia desenvolveu-se inicialmente nas grandes corporações mundiais, a partir dos anos 70, passando então a ser largamente aplicada nas décadas subsequentes.

O planejamento estratégico é o planejamento mais amplo e abrangente da organização. Procura compreender ações de longo prazo, envolvendo toda organização, seus recursos e áreas de atividades; e preocupa-se em atingir os objetivos no nível mais abrangente. Sua eficácia exige forte comprometimento e participação da cúpula da organização, tanto nas fases de elaboração quanto nas de implementação, especialmente porque o planejamento passa a constituir o direcionamento fundamental ao qual toda a ação da organização deverá de submeter.

O planejamento estratégico consiste na construção de estratégia baseada em uma análise combinatória do conjunto de **forças e fraquezas** internas à instituição e das **ameaças e oportunidades** evidenciadas pelo ambiente externo.

Mas o que é estratégia? Caminho mais adequado a ser percorrido para, partindo de um ponto de referência inicial, alcançar um objetivo ou superar um desafio.

A estratégia é a principal referência da instituição em suas ações cotidianas. As escolhas nos níveis tático e operacional deverão ser procedidas de modo a garantir que a instituição evolua dentro da estratégia traçada. A essas escolhas denominamos opções táticas e operacionais.

Assim, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia traçada, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.

Alguns pressupostos são comuns às diferentes metodologias de planejamento estratégico:

- Contribuir para a consecução dos objetivos organizacionais;
- Preceder as demais funções da organização;
- Buscar o maior nível possível de penetração e abrangência, podendo inclusive provocar modificações na forma de atuação da organização;
- Buscar maior eficiência, eficácia e efetividade (maximização dos resultados e minimização das deficiências).

Entende-se que o planejamento estratégico percebe também o planejamento tático e o planejamento operacional. O **planejamento tático** tem foco nas ações de médio prazo, geralmente para o exercício anual e abrange segmentos de organização e seus recursos específicos. Já o **planejamento operacional** aplica-se a cada tarefa ou atividade. Geralmente é

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

projetado para o curto prazo e envolve cada tarefa ou atividade isoladamente, preocupando-se com o alcance de metas específicas.

O planejamento estratégico deve ser um processo contínuo, sistemático e participativo. Seu produto, o Plano Estratégico costuma-se dizer, é menos importante que as discussões, negociações e alinhamentos de procedimentos que são pactuados nas reuniões realizadas para sua construção.

A riqueza do planejamento estratégico está fundamentada na qualidade do seu processo. A amplitude e dedicação dos participantes do processo de planejamento estratégico, além de uma condução profissional, determinarão a qualidade do plano estratégico e, mais importante, o sucesso de sua gestão.

## **Planejamento Estratégico Situacional – PES**

O economista Carlos Matus introduziu uma abordagem do planejamento a partir do pressuposto de que “o homem é o sujeito da sua história”. Detém os meios para construir sua trajetória mas, para obter sucesso em suas pretensões, deve considerar as circunstâncias específicas em cada momento, adversas ou favoráveis. Segundo Matus, o processo de transformação representa um jogo entre diversos atores, sob contornos nebulosos, cercado por incertezas. Portanto, o planejamento deve incluir uma avaliação do poder dos diversos atores sociais que interagem simultaneamente. Somente a partir do reconhecimento das variáveis implícitas nesse jogo deveriam ser construídas as estratégias de atuação.

Uma vez que o cenário pré-existente se transforma continuamente em decorrência da dinâmica da sociedade e também por consequência das próprias transformações introduzidas pelo ator que planeja, a intervenção deverá ser permanentemente reavaliada. Assim, o planejamento não constitui atividade que se encerra em determinado momento, a partir do qual se inicia sua implementação. A cada nova situação o planejamento deverá ser adaptado, para que não se percam de vista os melhores caminhos a serem trilhados para o alcance dos objetivos traçados. Essa metodologia, por implicar permanente processo de ajuste a cada nova situação, foi denominada “planejamento estratégico situacional” (PES).

Com essa abordagem, a metodologia do PES considera que a arte de governar implica articular 3 variáveis (MATUS,1989, PP.34 E 35):



O **projeto de governo** compreende o conteúdo programático (políticas públicas, programas e projetos), que o titular do governo se propõe a implementar no período de seu mandato.

A **governabilidade** diz respeito à relação entre variáveis que o governo controla e as que não controla, em cada situação.

A **capacidade de governo** (ou governança) representa o acervo de técnicas, métodos, habilidades e disponibilidade de recursos para que o governo efetivamente possa implementar aquilo que foi planejado.

A metodologia se caracteriza também pela abordagem por problemas, em contraposição à abordagem por setores, mais comumente adotada no planejamento governamental. Os problemas são vistos de modo situacional, de maneira que o planejador deve partir de uma situação inicial para atingir a situação objetiva. Adicionalmente, reconhece que fatores imprevisíveis impõem o estudo de cenários alternativos. Para os quais são traçadas distintas estratégias.

O PES adota o conceito de momento, em substituição ao conceito de etapas, adotado no planejamento normativo. Sob tal conceito, o momento não apresenta seqüência linear, de forma que não há um momento necessariamente anterior ao outro. Todos os momentos estão sempre presentes em cada situação, embora alguns deles possam eventualmente se apresentar mais evidentes. Os momentos definidos por Matus são os seguintes (MATUS, 1991, pp, 41 e 42):

- 1) **Momento Explicativo:** consiste em conhecer a realidade. É o momento em que os problemas são identificados; reconhecidos como tal; selecionados para receber a intervenção do ator que planeja; descritos quanto às suas manifestações imediatas causa e efeitos; e avaliados quanto aos aspectos de governabilidade e capacidade de governo.
- 2) **Momento Normativo:** ocorre quando o governo elabora seu plano de ação para atacar as causas dos problemas. Nesse momento são respondidas as perguntas: para onde se pretende ir? Qual é a situação-objetivo pela qual se está optando?
- 3) **Momento Estratégico:** ocasião em que se realiza a avaliação quanto à viabilidade das ações propostas, em que são examinados o peso e as forças



# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

dos diversos atores sociais que deverão interagir no jogo; e quando são traçadas as estratégias de atuação.

**Momento Tático-operacional:** é o momento de implementação dos planos.

Ao selecionar um problema ou situação, o ator se propõe em modificá-la. Como, por princípio, o plano nunca está acabado, já que é situacional, deve ser permanentemente monitorado e reavaliado. Assim, sempre que necessário deve-se retornar a outros momentos para as devidas correções. Dessa forma, a metodologia do PES deixa de constituir um simples método ou técnica de planejamento, e incorpora o conceito de gestão. Conforme menciona Matus, “**o plano só se completa na ação, nunca antes**” (MATUS, 1991, p. 39).

Os passos observados na construção do plano de ação, sob a metodologia do PES, podem ser sintetizados da seguinte forma:

- a) Reconhecimento e seleção dos problemas, sob avaliação quanto a viabilidade de seu enfrentamento;
- b) Compromisso em resolvê-lo;
- c) Explicação;
- d) Identificação dos nós-críticos (causas mais críticas) e dos atores sociais intervenientes;
- e) Elaboração de um plano de ação;
- f) Estimativas dos recursos requeridos para a realização das operações;
- g) Balança do peso e da força dos atores sociais;
- h) Escolhas dos responsáveis pela realização das operações;
- i) Estabelecimento de prazos de execução de ações; e
- j) Estabelecimento de ferramentas de gestão, compreendendo o monitoramento e a avaliação de implementação das ações.

## Planejamento Participativo

O princípio norteador dos mecanismos de participação social no planejamento governamental é o princípio da universalização das decisões do governo. Pressupõe a disponibilização de meios para que qualquer interessado efetivamente apresente suas ideias e demandas e influencie no momento da escolha das prioridades governamentais.

Para isso, é necessário que alguns requisitos sejam garantidos, como a adequada informação ao público, a sua motivação e a disponibilização de mecanismos efetivos de poder, para que o cidadão possa atuar no sentido de que suas manifestações sejam acolhidas.

A informação não diz respeito exclusivamente ao conhecimento quanto aos locais, datas, temas e metodologias de programação a serem observados no processo de planejamento. De fato, essas são informações acessórias, que pouco contribuem para a qualidade da participação do público. Para uma participação efetiva, é importante, em primeiro lugar, que o público tenha noções de planejamento e gestão de políticas públicas, de

## O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

forma que possa distinguir entre diferentes opções. Sem um conhecimento mínimo da dimensão da atuação do poder público, a sociedade, ao participar do processo de planejamento, tende a optar por gastos que produzem resultados imediatos, pontuais e desarticulados, reduzindo a eficiência na alocação dos recursos públicos e prejudicando sua capacidade investidora, notadamente naqueles investimentos que trazem benefícios em prazos mais longos. O gasto público tenderia a priorizar o consumo de bens e serviços, reduzindo-se a capacidade do estado em mobilizar esforços no sentido do crescimento econômico.

Diversas experiências de participação da sociedade no planejamento do gasto público são conduzidas, nas quais se observam algumas características comuns.

Em primeiro lugar, é estabelecida metodologia para **operacionalização dos processos de participação**, o que usualmente se realiza por intermédio de um regulamento, elaborado a partir de discussões diretamente com a sociedade ou por meio de conselheiros previamente selecionados. São frequentes as alterações de metodologia e regras, a cada período de planejamento.

Em decorrência da rigidez de gasto público, representada por compromissos anteriormente assumidos e por obrigações impostas pela legislação, usualmente, apenas pequena parcela dos gastos discricionários é submetida ao processo de discussão participativa. Portanto, ficam de fora do debate: gastos do governo, como os da folha de pessoal, os encargos sociais e benefícios previdenciários, a administração da dívida e a manutenção da máquina pública.

São também comuns as medidas para informação e para motivação dos cidadãos a participarem do processo. No caso dos orçamentos municipais, é comum que líderes comunitários e representantes de conselhos participativos sejam os principais agentes mobilizadores da sociedade. Com vista a melhor operacionalizar a participação do público, são estabelecidas, previamente, regiões ou áreas específicas a serem tratadas como uma unidade de discussão e participação.

Também como medida operacional, o processo de planejamento participativo usualmente compõe-se de um corpo ou conselho de representantes de cada área, que conduzirão as negociações com o governo para fins de estabelecimento das prioridades. Em alguns casos, associações e sindicatos podem indicar representantes. Também ocorrem plenárias abertas à participação do público em geral, para tratamento de assuntos específicos. É comum também a imposição de restrições à escolha de conselheiros, como proibições à indicação de ocupantes de cargos em órgãos governamentais de qualquer dos poderes, e limitação à participação de uma mesma pessoa em mais de uma unidade de representação.

### **BSC (balanced scorecard)**

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

O Balanced Scorecard – BSC corresponde a uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida no início da década de 1990 por Robert Kaplan e David Norton, professores da Harvard Business School. Originalmente, o BSC foi proposto como um método de avaliação de desempenho empresarial. Contudo, seu uso por empresas conceituadas e de porte propiciou seu desenvolvimento e a disseminação da metodologia como instrumento de gestão estratégica das organizações. (KAPLAN et NORTON, 1997, p. VII).

Estruturalmente, o BSC consiste em um conjunto de indicadores balanceados que visam aferir o desempenho de organização que o adota. Contempla objetivo de curto e longo prazos, medidas financeiras e não-financeiras, indicadores de tendências e ocorrências e perspectivas internas e externas de desempenho (KAPLAN et NORTON, 1997, p. 25).

O monitoramento desse conjunto de indicadores balanceados possibilita não somente o acompanhamento de desempenho financeiro, mas também a evolução na construção de capacidade de incorporação de ativos intangíveis para crescimento real futuro (KAPLAN et NORTON, 1997, P. 29).

A metodologia do BSC propõe a decomposição da estratégia organizacional a partir de lógica própria, baseadas nas relações de causa e efeito, vetores de desempenho e sua relação com fatores financeiros. Assim, no BSC, a estratégia é decomposta em objetivos, indicadores, metas e iniciativas em quatro dimensões do negócio: i) financeira; ii) clientes; iii) processos internos; e iv) aprendizado e crescimento. (KAPLAN et NORTON, 1997, P. 25).

Rigorosamente o Balanced Scorecard não deveria ser considerado como uma visão ou ferramenta de planejamento governamental, em virtude de não contemplar resposta a todos os questionamentos impostos a essa função do governo. Contudo, sua aplicação cada vez mais difundida como ferramenta de gestão estratégica tem conferido foco às organizações e contribuído para o alcance dos resultados planejados. Por essa razão optamos por apresentá-lo juntos às diferentes visões do planejamento governamental.

## Histórico do planejamento no Brasil

### **1939 a 1943 – plano especial de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional**

Instituído pelo Decreto Lei nº 1058/1939, no Governo Getúlio Vargas, tendo por cenário externo a II Guerra Mundial, tinha o objetivo de:

- Criar indústrias básicas, em especial a siderúrgica;
- Executar obras públicas; e
- Reparar as forças armadas.

#### 1942 Missão Cooke

A pedido do governo Getúlio Vargas, formou-se um grupo de cooperação entre técnicos americanos e brasileiros, denominado Missão Cooke. Essa missão apontou o setor

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

elétrico como uma das principais restrições ao desenvolvimento industrial do Brasil. Sugeria investimentos na expansão e interligação dos sistemas energéticos e a criação de um banco de investimentos para gerir os recursos oriundos da arrecadação de novos impostos e conceder empréstimos a longo prazo para a indústria. Essa foi a semente para a criação do BNDES.

## **1944 a 1948 – plano de obras e equipamentos – POE**

Instituído pelo Decreto Lei nº 6144/1943, também no Governo Getúlio Vargas, ainda na vigência da II Guerra Mundial, foi concebido a partir dos resultados das missões que o precederam, em especial a Missão Cooke, e tinha o objetivo de garantir, através de um orçamento especial, a realização de obras públicas de caráter civil e incentivar as indústrias básicas.

## **1950 a 1954 – plano SALTE**

Com a posse de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, os recursos para o POE ficaram escassos. Em meados de 1948, com forte apoio no Congresso Nacional, o presidente submeteu a proposta do plano SALTE à aprovação do parlamento. O projeto de lei tramitou naquela instância por quase 2 anos e em maio de 1950 a lei nº 1102/1950 enfim instituiu o Plano SALTE. O plano vigorou do final do Governo Eurico até a gestão de Café Filho, perpassando todo o último mandato de Getúlio Vargas.

Motivado pela reconstrução promovida no pós-guerra, o plano foi elaborado pelo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), apoiado por uma Comissão Interpartidária. Tinha por objetivo dotar o Brasil de meios para incrementar a produção de marcadoras através de investimentos em 4 setores: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

## **1951 a 1954 – Programa de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional**

Elaborado no último Governo Getúlio Vargas, vigorou concomitantemente ao plano SALTE e foi responsável pela criação do BNDE (Lei nº 1628/1952), que geriu e executou o programa. No bojo do programa estava a criação da PETROBRAS, autorizada pela Lei nº 2004/1953.

## **1956 a 1960 – plano de Desenvolvimento Econômico – plano de metas**

Apresentado pelo presidente Juscelino Kubitschek em sua primeira reunião ministerial, em fevereiro de 1956, o Plano de Metas teve como grande mérito a instituição de uma coordenação racional da ação do Estado, com ênfase nos pontos de estrangulamento do desenvolvimento da economia brasileira. Adicionalmente, foi criado o Conselho de Desenvolvimento, órgão subordinado à Presidência da República responsável por estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, elaborar planos e programas governamentais e acompanhar, analisar e assistir a implementação das medidas e providências adotadas pelos Ministérios a partir de sua recomendação. O resultado mais lembrado do Plano de Metas, a construção de Brasília, na verdade não constava do plano

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

original, que focava quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base.

## **1961 a 1963 – plano trienal de desenvolvimento econômico e social**

Elaborado por Celso Furtado, com apoio da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN, órgão no qual Jânio Quadros converteu a Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento, tinha por objetivos:

### Políticos

- segurança sobre as políticas econômicas internas e externas;
- expressão de compromisso de um governo moderado;
- busca de desenvolvimento com estabilidade como forma de solução para problemas críticos da economia brasileira.

### Econômicos

- assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria das condições de vida;
- reduzir a pressão inflacionária para 10%;
- refinar a dívida externa, reduzindo seu peso no balanço de pagamentos;
- evitar o endividamento externo do País.

### Produtivos

- promover o desenvolvimento explorando as potencialidades locais e reduzindo as disparidades regionais de nível de vida, sem aumentar o custo social do desenvolvimento;
- eliminar entraves institucionais que criavam desgastes nos fatores de produção e demora na assimilação de novas técnicas.

### Sociais

- criar condições para que o aumento da produtividade resulte em crescimento dos salários;
- intensificar a ação do governo na educação, na pesquisa científica e tecnológica e na saúde pública como fator de desenvolvimento e o acesso da população ao progresso cultural.

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

## Administrativos

- adotar o plano como instrumento de coordenação administrativa.

## **1964 a 1966 – programa de ação econômica do governo**

Concebido pelo ministro do planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos, o PAEG visava combater o processo inflacionário, restaurar a ordem econômica e financeira e retomar o ritmo de crescimento econômico do período anterior a 1961. Além de promover o declínio do processo inflacionário, o PAEG teve como legado a reestruturação do órgão de planejamento do Poder Executivo (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica) e a concepção do instituto de pesquisa Econômica Aplicada- IPEA.

## **1967 a 1976 – plano decenal**

Com a implementação do PAEG avançada, o ministro Roberto Campos encomendou ao presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, o Plano Decenal que serviria como roteiro de planejamento das ações do governo para o período 1967-1976. Elaborado no fim do mandato do presidente Castelo Branco, o Plano Decenal consolidou na verdade dois instrumentos: um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil nos próximos dez anos (elaborado pelo economista Mario Henrique Simonsen) e um conjunto de diagnósticos setoriais produzido pelo próprio IPEA. Com o plano Decenal consolida-se no Brasil a prática do planejamento na organização das ações de governo.

## **DECRETO–LEI N° 200**

Dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa. O Decreto-Lei n° 200 ampliou a autonomia administrativa, reduziu a burocracia e ampliou a capacidade administrativa do Estado brasileiro. Estabeleceu o planejamento como princípio fundamental das atividades da administração federal e definiu que a ação governamental deveria visar a promover o desenvolvimento econômico-social do País. (Para tanto, normatizou a elaboração e atualização de quatro instrumentos básicos de planejamento: i) o plano geral de governo; ii) os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; iii) o orçamento-programa anual; e iv) a programação financeira de desembolso.

## **1968 a 1970 – plano estratégico de desenvolvimento**

Concebido como plano de médio prazo do plano Decenal, o Plano Estratégico de desenvolvimento foi elaborado pela equipe de ministro Hélio Beltrão para vigorar entre (1968-

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

1970) Objetivava definir um projeto nacional de desenvolvimento e ampliar a participação privada na formação de produto nacional. O crescimento econômico do período (9,8% em 1968; 9,5% em 1969; e 10% em 1970) é prova incontestável do sucesso do Plano Estratégico de Desenvolvimento.

## **1970 a 1973 – programa de metas e bases para a ação do governo**

Apesar de um objetivo ousado – inserir o Brasil no mundo desenvolvido até o final do século – o programa de metas e bases não teve a intenção de constituir-se em um novo plano estratégico. Definia quatro áreas prioritárias: i) educação, saúde e saneamento; ii) agricultura e abastecimento; iii) desenvolvimento científico e tecnológico; e iv) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Serviria como transição entre Plano Estratégico de Desenvolvimento, o novo orçamento plurianual (1971-1973) e o primeiro plano nacional de desenvolvimento (1972-1974).

## **1972 a 1974 – primeiro plano nacional de desenvolvimento – I PND**

Elaborado pela equipe Reis Velloso, o I PND (Lei nº 5727/1971) teve como ponto forte a definição de grandes projetos de integração nacional. Propunha um modelo brasileiro de desenvolvimento e esperava colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração por meio do estabelecimento de uma economia moderna, competitiva e dinâmica, além de promover a democracia social, econômica, racial e política. Historicamente, o I PND é considerado o ponto alto do processo de planejamento governamental no Brasil. Talvez o plano mais ousado e intrusivo que se tenha experimentado no país. Algumas obras planejadas ou realizadas durante a vigência do I PND dão a exata dimensão de seu gigantismo: a ponte Rio Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu e a usina de Angra I, são alguns desses exemplos.

## **1975 a 1979 – segundo plano nacional de desenvolvimento – II PND**

Concebido em 1974, o II PND possuía objetivos ousados para além do horizonte do Plano Decenal (1976). Colocava o Brasil com uma grande potência emergente (oitavo mercado mundial em 1977). Para isso previa investimentos em ciência e tecnologia, além do fortalecimento do ensino de pós-graduação. A fragilidade do II PND foi marcada pela crise de petróleo, fonte energética que representava 48% da matriz brasileira da época e predominantemente de origem externa (mais de dois terços do petróleo era importado). O II PND foi a mais bem articulada experiência de planejamento depois do Plano de Metas. Em sua ousadia, considerava a crise do petróleo passageira e propunha intensificar o financiamento do desenvolvimento. Esse modelo de desenvolvimento provocou uma substancial elevação de dívida externa (fonte dos financiamentos) e teve sua derrocada com o segundo choque do petróleo em 1979.

## **1980 a 1985 – terceiro plano nacional de desenvolvimento – III PND**

A implementação do III PND, elaborado no governo Figueiredo e aprovado por Resolução do Congresso Nacional, coincide com o afloramento das consequências da crise econômica internacional no cenário interno e o desgaste político do regime militar. Assim, o plano restringe-se a tecer estratégias de curto prazo e cumprir a norma legal.

O objetivo síntese do III PND era a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. Para tanto, a ação governamental procuraria realizar, prioritariamente, os seguintes objetivos nacionais:

- Acelerado crescimento da renda e do emprego;
- Melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo;
- Redução das disparidades regionais;
- Contenção da inflação;
- Equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo;
- Desenvolvimento do setor energético;
- Aperfeiçoamento das instituições Políticas.

Em decorrência da crise econômica – em especial a da dívida que eclodiu em 1982 – e do turbulento ambiente político que o desfecho do regime militar experimentou, o Governo Federal e o País não tiveram fôlego para alcançar as metas traçadas no III PND.

## **1986 a 1989 – I PND NR**

Aprovado pela Lei 7486/1986, o I PND NR pretendia ser um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Todos os programas e recursos nele definidos seriam direcionados para essas três metas estratégicas. O I PND NR era diferente dos anteriores em vários aspectos: opção, uma vez que refletia a decisão pela retomada do crescimento econômico, desta vez com clara orientação social; o governo recusava a recessão como alternativa de política econômica. Mas este plano também fazia parte da tese de que nenhum modelo de crescimento seria capaz, por si só, de erradicar a pobreza que atingia, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira. Não se tratava somente de evitar novos sacrifícios aos trabalhadores e às camadas mais pobres. A retomada do crescimento, conforme os propósitos deste plano, supunha a gradual recuperação do salário real. Na prática, o turbulento momento econômico e político da segunda metade da década de 1980 transformaria o I PND NR em mero cumprimento do formalismo legal que preconizava a existência de um plano.



# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

A economia e as finanças públicas brasileiras na década de 1980 foram marcadas por expressivo desequilíbrio, a partir da forte elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, e da consequente elevação das taxas de juros internacionais em 1982. O acelerado crescimento econômico observado no período precedente se deu graças à conjunção de farta disponibilidade de capitais no mercado internacional – com a implantação de mecanismos de emissão de títulos públicos – com garantia de remuneração real, por intermédio da introdução do mecanismo de correção monetária. Esses dois fatores permitiram financiar os investimentos que alavancaram o crescimento da economia na década anterior. No entanto, tiveram como consequência a ampliação do endividamento no País.

Assim, no novo cenário, no qual as taxas de juros se encontravam em patamares extremamente altos e em que o estoque da dívida já se apresentava elevado, tornou-se evidente que o esforço da ação governamental se concentrasse no combate ao desequilíbrio da economia e das finanças públicas, resultando na edição de sucessivos planos econômicos que tinham por finalidade primordial o combate ao processo inflacionário.

O próprio processo inflacionário tornava impossível elaborar cenários para prazos razoáveis. Até mesmo o orçamento anual foi tido muitas vezes como peça de ficção, pois as variações de preços rapidamente corroíam o valor das dotações aprovadas pelo Congresso Nacional, tornando necessárias sucessivas suplementações orçamentárias.

No fim da era dos governos militares, constatava-se que o desenvolvimento econômico alcançado pelo País havia produzido alta concentração de renda, levando ao desencanto com o modelo de planejamento econômico que o tinha gerado, acarretando também dúvidas quanto às suas qualidades e ceticismo quanto ao seu potencial.

Por consequência, o governo central no Brasil deixou de contar com o apoio de um planejamento de prazo razoável, até meados da década seguinte.

## **1991 a 1995 – I PPA**

O governo Collor inaugura a era dos planos Plurianuais. Elaborado pela equipe técnica da Secretaria Nacional de Planejamento, órgão do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Plano Plurianual 1991-1995 tinha como objetivo central a reestruturação do Gasto público federal e por objetivos específicos:

- Assegurar o equilíbrio nas contas públicas;
- Aumentar os níveis de investimento público federal, em particular os voltados para a área social e para infraestrutura econômica;
- Ajustar a execução das políticas públicas federais a uma nova conformação do Estado, privilegiando as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e, ao mesmo tempo, fortalecendo as inerentes ao Poder Público;
- Rever o papel regulador do Estado, com vistas à consolidação de uma economia de mercado moderna, competitiva e sujeita a controles sociais;

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

- Conferir racionalidade e austeridade ao gasto público federal;
- Elevar o nível de eficiência do gasto público, mediante melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pela união, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Para alcançar esses objetivos, o PPA 1991-1995 contava com a adoção das seguintes linhas de ação:

- Redução da participação relativa dos gastos com pessoal na defesa pública federal;
- Modernização e racionalização da administração pública federal;
- Privatização de participações societárias, bens ou instalações de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela união, de conformidade com o programa Nacional e Desestatização, criado pela Lei nº8.031/1990;
- Alimentação de imóveis e de outros bens e direitos integrados do ativo permanente de órgão e entidades da administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional; e
- Transferências de encargos públicos para os Estados, distrito Federal e Municípios.

O PPA 1991-1995 é o único dos Planos Plurianuais que conceitua diretrizes, objetivos e metas, termos estabelecidos pela Constituição de 1988, mas carentes de caracterização. Foi também o único PPA a apresentar as despesas decorrentes das despesas de capital dissociadas das demais despesas correntes.

Outra característica do PPA 1991-1995 era a previsão da atualização dos valores financeiros do PPA pelo índice de preços ao consumidor - IPC. Isso dá a exata dimensão da dificuldade que o País encontrava em planejar utilizando como referência a moeda corrente.

Do ponto de vista da implementação dos programas, atividades e projetos do PPA 1991-1995, pode-se dizer que o mesmo sofreu da instabilidade do governo Collor, resistiu à mudança de orientação após a assunção da presidência por Itamar Franco (graças à possibilidade de revisão) e conviveu com taxas de inflação nunca antes experimentadas.

Contudo, considerando-se o objetivo central de reestruturar o gasto público, a estabilidade monetária alcançada em 1994 sugere algum sucesso ao PPA 1991-1995, ainda que a relação entre ele e o Plano Real não esteja muito clara.

## **1996 a 1999 – Investir para Crescer**

O Plano Real, editado em 1994, trouxe a estabilidade monetária e com ela um ambiente propício ao planejamento de médio e longo prazos. Com o binômio PPA e estabilidade monetária foi possível inaugurar uma nova era de planejamento no Brasil, focada no desenvolvimento sustentável e na responsabilidade fiscal e social.

## O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

O PPA 1996/99, elaborado no início do governo Fernando Henrique, quando o processo inflacionário já se encontrava em vias de se equilibrar, propiciou a retomada da prática do planejamento no Governo Federal. Introduziu o conceito de “eixos nacionais de desenvolvimento”, metodologia que consistia em tratar os desequilíbrios regionais sob a ótica dos fluxos de bens e serviços, independentemente dos limites dos Estados e das regiões. Passava-se então a adotar visão espacial abrangente de todo território nacional, indo além das políticas regionais de cunho predominantemente compensatório. Na busca de soluções de natureza estrutural, impôs-se a introdução do conceito de empreendimento estruturante, com destaque para os processos de mudança, dos impactos sobre os mecanismos de competitividade e dos efeitos multiplicadores dos empreendimentos sobre a economia.

Outra característica do novo plano reside especificamente na preocupação em introduzir, na administração pública, mecanismos de gerenciamento compatíveis com as mais modernas práticas de administração, de forma que o planejamento passasse a constituir processo permanente, que não se esgotasse na elaboração do plano. Assim, o gerenciamento da implantação dos programas e ações do Plano Plurianual passou a ser a essência do que se denominou “Brasil em Ação”.

O “Brasil em Ação” teve por objetivo a criação das condições para a realização dos investimentos básicos necessários ao desenvolvimento integrado do País. Os primeiros passos adotados foram no sentido da seleção, entre as ações do Plano Plurianual 1996/1999, de 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infraestrutura econômica, ciência e tecnologia, meio-ambiente, e desenvolvimento social, para serem implementados em regime de gerenciamento intensivo.

Os projetos do “Brasil em Ação” foram selecionados em função da contribuição que ofereciam para a redução de custo de produção e comercialização; para complementar os elos de infraestrutura; para melhorar a competitividade da economia brasileira; para atrair investimentos privados nacionais ou estrangeiros; bem como para reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Uma rede gerenciamento foi constituída com a participação dos Ministérios responsáveis pelos empreendimentos, o Ministério do Planejamento e Orçamento e a presidência da República. Também com meio de adotar mecanismo de gestão foi desenvolvido sistema de informações gerenciais- SIG, que propiciava o compartilhamento de informações entre diversos responsáveis pela execução do projeto, Permitindo assim identificar com presteza eventuais dificuldades e restrições, com objetivo de viabilizar com rapidez os ajustes que viessem a ser necessário na condução dos mesmos.

A compreensão de que o planejamento é processo contínuo, não se dissociando da implementação, da avaliação permanente, da revisão de seus objetivos e metas, e do fornecimento dos meios necessários à execução, levou à fusão do Ministério da administração e Reforma do Estado com o Ministério do Planejamento e Orçamento, constituindo-se então o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

## Evolução Recente do Planejamento e do Orçamento do Governo Federal

A partir do Plano Plurianual 2000/2003 e dos Orçamentos da União do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas no modelo vigente, procurando-se privilegiar o aspecto gerencial da programação orçamentaria, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras. O eixo principal dessas modificações foi a interligação entre o planejamento (Plano Plurianual-PPA) e o orçamento, por intermédio de criação de programa para todas as ações de governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade.

Até 1999 vigorava a classificação funcional-programática da despesa, pela qual toda despesa era classificada segundo sua finalidade e órgão responsável por sua execução em função, programa e subprograma constante de uma tabela instituída pela portaria SEPLAN nº9/1974. A partir de 2000, com a liberdade para cada ente da federação (município a partir de 2002) estabelecer em seus planos plurianuais o conjunto de programas que julgar necessário, a classificação funcional da despesa passou a ser feita com o intuito exclusivo de consolidar os valores programados e aplicados pelos órgãos da administração pública (função) e pela finalidade para a qual os recursos estão sendo programados ou aplicados (subfunção). Para mais funções sobre classificação funcional veja o capítulo 7.

Essas modificações, refletidas no Decreto nº 2829/1998 e na portaria nº42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão, representaram um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à união, aos Estados, ao Distrito Federal e os Municípios, tendo como escopo principal a busca, para o setor público, de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados.

Nesse sentido, identifica-se no esforço de modernização a observância de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada.

Como cobrança de resultados deve ser entendida a avaliação, junto e pela sociedade, das ações desenvolvidas pelo governo (União, Estado, DF e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente entregues ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e quase nunca a resultados ou mesmo produtos.

A realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em "problemas", que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condução de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se na sua medição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.

## O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

O cumprimento desses dois pressupostos (cobrança de resultados e realidade problematizada), como representativos de uma administração gerencial, torna necessária a observância dos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A tradição administrativa brasileira sempre foi de atribuições difusas de responsabilidades, o que torna praticamente impossível uma cobrança de resultados. Assim, a proposta é que o administrador assuma, de forma personalizada, a responsabilidade pelo desenvolvimento do programa e, conseqüentemente, pela solução ou encaminhamento do problema.

Em razão dos pressupostos e dos princípios anteriormente mencionados, teríamos uma concepção de planejamento e orçamento que contemplaria as seguintes características:

- Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, tendo em vista torna realidade essa visão estratégica;
- Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicaram a solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- Especificação das diferentes ações do programa (projetos ou atividades), com identificação dos respectivos produtos;
- Atribuição de indicadores capazes de mensurar o grau de alcance dos objetivos;
- Definição de metas associadas aos produtos da ação, estabelecendo a intensidade da ação de governo e o custo estimado para sua execução.

Dessa forma, busca-se um encadeamento lógico entre os planos e orçamentos, ou seja, problemas, programas, ações, produtos e recursos necessários. Ou de uma outra forma: problemas, programas, atividades e projetos. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar compatibilização entre documentos diversos.

**Programa:** instrumento de integração entre o PPA e os orçamentos:

**Projetos e atividades:** Instrumentos de realização dos programas.

### 2000 a 2003 – Avança Brasil

O Plano Plurianual 2000/2003, no segundo mandato de Fernando Henrique, propôs-se a trazer para Administração Pública Federal a prática da gestão por resultados; a adoção de programas como unidades de gestão, associadas a solução de problemas identificados; a integração entre plano, orçamento e gestão; e o fortalecimento de produto estratégico por meio dos estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento que aperfeiçoou o

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

conceito de “eixo nacionais de desenvolvimento” orientando a organização espacial das ações e a identificação de empreendimentos estruturantes que apontaram ao PPA 2000/2003 a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional.

Considerando as restrições fiscais, vividas no Brasil no final da década de 1990, a promoção do desenvolvimento sustentável proposto pelo PPA 2000/2003 exigia que os recursos fossem alocados aos setores essenciais à retomada do crescimento e para as demandas sociais mais críticas. Para ampliar a capacidade de geração de resultados, o plano previa que os investimentos necessários ao desenvolvimento não seriam somente tarefa do setor público. A parceria entre governo, iniciativa privada e a sociedade organizada seria indispensável para alcançar os objetivos econômicos e sociais. Naquele contexto, para crescer de forma consistente, o Brasil precisaria consolidar a estabilidade econômica garantida pelo ajuste fiscal previsto no plano.

## **2004 a 2007 – Brasil de Todos**

O Plano Plurianual do primeiro Governo Lula, PPA 2004/2007, é marcado pelo desenvolvimento do processo de planejamento participativo no Governo Federal, o lançamento das parcerias público-privadas - PPP e a consolidação do modelo de gestão por programas, implantado no plano anterior.

## **2008 a 2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade**

O Plano Plurianual 2008/2011, segundo mandato Lula, apresenta três desafios centrais:

- I) Acelerar o crescimento econômico;
- II) Promover a inclusão Social;
- III) Reduzir as desigualdades sociais.

Para dar cabo desses desafios, o plano foi estruturado em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

Em termos estruturais, o PPA 2008/2011 inova ao detalhar em seus anexos apenas as ações consideradas de grande vulto, deixando ao processo orçamentário a especificação das demais despesas governamentais, desde que compatíveis com os objetivos e volume de recursos dos programas instituídos pelo PPA.

Por estarem intimamente ligadas ao modelo de planejamento, orçamento e gestão adotado contemporaneamente, as inovações introduzidas pelos Planos Plurianuais a partir do exercício de 2000 serão objeto de detalhamento no capítulo 15, que tratará especificamente do PPA.

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

## 2012 a 2015 – Mais Brasil

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

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

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

## Planejamento Estratégico de Longo Prazo

### Brasil 2020

Elaborado pela Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República, em 1998, o projeto “Brasil 2020” constitui-se em uma reflexão sobre o futuro, da qual foram extraídas algumas “visões” no sentido de orientar a adoção de medidas voltadas para o desenvolvimento brasileiro. O trabalho teve como horizonte o ano de 2020 e, com base no levantamento dos anseios da Nação, foram delineados alguns referenciais para projetos de desenvolvimento de longo prazo. Assim, foram construídos três cenários exploratórios:

**Abatiapé** - o mais otimista; permitiria crescimento acelerado mediante adoção de medidas que privilegiavam o desenvolvimento econômico, mas que não propiciaram associar o almejado desenvolvimento social com redução expressiva das desigualdades;

**Baboré** – intermediário, permitiria conciliar desenvolvimento econômico não tão acelerado, cabendo ao estado concentrar-se na redução de pobreza absoluta, com expressiva contribuição para a construção de uma nação mais justa; e

# O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

**Caaetê** – o mais pessimista, em que instabilidades políticas e econômicas, associadas à não realização dos ajustes das deficiências estruturais diagnosticadas, levariam ao agravamento dos problemas sociais.

Por fim, traçou-se o cenário desejado, o “**Diadorim**”, descrito como uma “imagem-objetivo” para definição dos programas e ações necessárias à implementação das mudanças com vista ao atingimento do futuro vislumbrado. A síntese desse cenário foi definida nos seguintes termos:

*“No ano 2020, o Brasil deverá ser uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional. Apresentará uma inserção competitiva no contexto internacional de modo a ocupar uma posição de destaque na economia mundial, com a conservação de sua soberania e desfrutando uma economia sólida e dinâmica. Deverá ter uma cidadania forte, uma sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política. O sistema político será estável e desenvolvido, com a democracia profundamente enraizada. O Brasil deverá contar com um estado regular que promova o desenvolvimento econômico e social, proteja o meio ambiente e garanta os direitos humanos. A identidade cultural deverá estar reforçada como síntese de múltiplas civilizações, coma valorização das diversidades de etnias, gêneros, credos e regiões. Os ecossistemas estarão conservados, com os recursos naturais e a biodiversidade aproveitadas de forma sustentável, graças à capacitação nas tecnologias relevantes. O espaço natural estará distribuído de forma equilibrada, com a redução dos desníveis regionais e sócias, bem como com o equacionamento da questão agrária”*

Com vistas à sua implementação, especialistas brasileiros elaboraram documentos nos quais ofereceram insumos para desenvolvimento em diferentes campos de atuação, abrangendo o sistema político, a federação, reformas, educação, inserção internacional, dentre outros.

## Brasil em 3 Tempos

O projeto Brasil em 3 Tempos foi uma iniciativa do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Secretária de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica do Governo Federal. O Projeto prevê o estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados até a época dos seguintes marcos temporais:

2007 - horizontes do Plano Plurianual 2004-2007;

2015 - Prazo de cumprimento das Metas do Milênio, estabelecidas pela ONU;

2022 - 200 anos da independência do Brasil.

Adotando visão de desenvolvimento sustentável como referência para o tipo de desenvolvimento a ser perseguido, o Projeto prevê ampla mobilização dos três níveis de governo e de toda a sociedade, mediante processo participativo. Espera-se também que a visão e os objetivos traçados venham a ser adotados em planos, programas e ações norteadores dos orçamentos públicos.



## O Planejamento Estratégico na Gestão de Finanças Públicas

---

Segundo seus idealizadores, a iniciativa parte do reconhecimento dos valores da Nação, inseridos na Constituição Brasileira, assim como de valores éticos e morais, para fins de constituição dos fundamentos do processo de conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo. Porém, é modesta em suas ambições. Segundo consta da documentação divulgada pela Presidência da República, o programa, na fase inicial, “não tem a veleidade de concluir uma análise completa e abrangente que permita identificar todos os objetivos estratégicos nacionais e propor suas respectivas soluções estratégicas”.

Dessa forma, não busca construir uma ampla visão de futuro, mas tão somente a introdução da metodologia do trabalho, com indicação de alguns objetivos, com vista à institucionalização de um processo dinâmico e permanente de gestão estratégica dos rumos do País, sob coordenação do governo central.

Apesar do caráter intervencionista que predomina na construção da metodologia, é possível que haja um processo de planejamento menos centralizado. Isso é devido à manifesta intenção de adotar mecanismo de participação, associada à busca de consenso nacional quanto a visão de futuro a ser estabelecida e aos objetivos a serem perseguidos, na medida em que a sociedade efetivamente se mobilizar e interagir para definir os rumos do planejamento.

## Bibliografia

- CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília, DF. ENAP, 2001
- COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, RJ. FGV, 1971
- FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF. 2008
- Garcia, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Brasília, DF. IPEA, 2000
- MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente – Planejamento, Antiplanejamento e Governo*. Trad. DA CUNHA FILHO, Francisco A. C.. Recife, PE., 1989.
- MELO, Patrícia Coimbra Souza. *Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: Os desafios do PPA 2012/2015*. Brasília, DF. TCU, 2012.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Comentários sobre o PPA 2012-2015: Gestão por Resultados ou Painel de Políticas?* Brasília, DF. VI CONSAD, 2013.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Coleção Ideias Sustentáveis. Rio de Janeiro, RJ. Garamond, 2000.