

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	02
2. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO.....	04
2.1. UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS PLANOS PLURIANUAIS DE APLICAÇÃO.....	09
2.2. O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO.....	19
3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	30
4. A AUDITORIA NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO.....	33
5. CONCLUSÃO.....	40
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

1. INTRODUÇÃO

O Estado nas décadas de 1930/1960 foi o grande promotor do desenvolvimento econômico e social ocorrido no mundo. A partir da década de 1970, foi guinado ao papel de vilão, passando a ser responsável pela redução das taxas de crescimento econômico, elevação dos níveis de desemprego e da inflação. Era a retomada das idéias neoliberais do Estado mínimo, fundadas na constatação de um crescimento disfuncional do Estado e impulsionadas pelo fenômeno da globalização.

Na década de 1990, verifica-se preocupante distorção nesse modelo do Estado mínimo, visto que propiciou enorme enfraquecimento nos sistemas de controle dos Estados nacionais, privatizações desenfreadas, aumento da corrupção e elevação do número dos excluídos nos países em desenvolvimento. Com a evidência da inviabilidade da proposta de retorno ao Estado mínimo, começa a prevalecer a tese da necessidade da reforma do Estado, para cumprir, além de suas funções clássicas, o papel de regulador da economia e protetor dos direitos sociais. Tais reformas, provocadas, na sua maioria, pelas profundas transformações econômicas, políticas e tecnológicas pelas quais passa o mundo.

O Estado vem adotando uma postura hegemônica na forma de conduzir o processo orçamentário, embora tenha adotado recentemente normas de controle orçamentário mais claras, o processo orçamentário ainda representa um obstáculo, o que explica, em grande parte, o crescente distanciamento da sociedade na definição da política orçamentária e, por conseqüência, do processo orçamentário.

Essa constatação apresenta-se como um fato preocupante, pois é por meio da participação da sociedade na definição das políticas públicas, discussão e votação, e, posteriormente, zelando pelo cumprimento do que foi definido democraticamente no orçamento, que se efetiva o controle da sociedade sobre o Estado.

O papel de conduzir a economia para a trilha do crescimento sustentado é uma responsabilidade conjunta do Governo e do mercado, cuja interação possibilitara sua concretização.

Diante da atual realidade, o processo orçamentário, compreendendo as etapas de planejamento, execução, controle e avaliação, torna-se relevante para a atividade governamental.

A importância do processo orçamentário brasileiro pode ser dimensionada pelo tratamento que o tema recebe nas Constituições Federal e Estadual que determinam um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação governamental, cujos instrumentos principais são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

2. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO

O planejamento apresenta-se como um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. Assim, planejar significa dar transparência e consistência a própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-las. Ressalte-se que o planejamento é sempre anterior a ação, buscando torná-la mais racional e efetiva, e seu resultado busca responder às indagações do que fazer, onde fazer e quando fazer. Têm-se, do ponto de vista lógico, como princípios do planejamento: a racionalidade, a previsibilidade, a continuidade e a exeqüibilidade.

O planejamento deve ser exeqüível, assim como deve ter continuidade, considerando que o planejamento não deve ser entendido apenas como o processo de elaborar um documento denominado plano ou programa. Essa é uma parte do processo, visto que a seleção racional de objetivos e instrumentos é atividade ininterrupta. O processo de seleção racional contínuo envolve, além do emprego de um método, uma forma de pensar baseada na racionalidade. Por sua vez, o estabelecimento de uma conduta racional depende que se disponha de um método e da existência de um sistema apropriado de normas e ajustes que visem corrigir os desvios.

O sistema de planejamento no Brasil tem como característica principal o caráter intergovernamental, transitivo, coerente com a organização federativa do Estado brasileiro, em que coexistem as três esferas de Governo – federal, estadual e municipal.

Este planejamento se desdobra em duas formas: planejamento indicativo destinado a orientar a atividade privada, onde são utilizados instrumentos de política monetária, cambial, creditícia, tributária e de incentivos fiscais e o planejamento governamental, voltado para a atuação dos órgãos e entidades que constituem o sistema de planejamento do Governo

Tomando como partida o ano de 1998, quando a nova Constituição Federal, em seu artigo 165, cria o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimentos das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

“A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (art. 165, § 1º). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano de mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional: *“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”* (art. 165 § 2º).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscam criar um instrumento que explicita as intenções do governo, dê coerência às ações ao longo do tempo e organize consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas.

O artigo 74, I e II da Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Prevê, também, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Com isto os Tribunais de Contas passam a exercer a sua competência de controle externo de, a cada ano, apreciar as contas prestadas pelo chefe do executivo e apreciar os relatórios sobre execução dos planos de governo (art. 71, I, da Const. Federal).

Analisando este conjunto de instrumentos e de determinações sob o contexto no qual foi produzido tem seu sentido melhor apreendido. O regime militar teve seu fim formal em 15/03/1985, quando assumiu o primeiro presidente da república civil em mais de vinte anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo. A Assembléia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 05/10/1988

Os constituintes exigiam que o Executivo informasse suas prioridades, estipulassem objetivos com clareza, detalhassem suas intenções de investimentos e não submetesse o Parlamento à política de “pacotes”, principalmente os de natureza tributária, que a cada final de ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.

Se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência alguma. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, programas e orçamentos do governo.

Daí a necessidade da determinação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes ao planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais.

O ambiente político à época da Constituinte era algo conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário se prolongara por quase uma década, devido, dentre outros fatores, à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem contudo construir um grande e mais homogêneo mercado de massa.

O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PND (I, II, III e I PND da Nova República).

O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una.

Os vinte anos de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (art. 165, 166 e 167, principalmente), mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos. Ou seja, mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista.

Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

À época já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica na área das ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre planejamento governamental.

2.1. UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS PLANOS PLURIANUAIS DE APLICAÇÃO

O primeiro PPA viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. O candidato vitorioso, no dia da sua posse na Presidência da República, anunciou uma reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo que primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista.

Para se dimensionar o tamanho do retrocesso experimentado, a de se entender o processo que deu origem ao sistema de planejamento vigente até 1990.

O planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar. Além de o planejamento e a programação econômica estarem em voga com a difusão das propostas da CEPAL, os militares, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN), com Roberto Campos à frente, é um marco histórico e político-administrativo.

Em pouco tempo, os governantes se dão conta de que o planejamento é um processo que vai além da elaboração de planos. Necessário é, também, supervisionar sua implementação no dia-a-dia. Ao MINIPLAN é atribuída a missão de coordenar a execução dos diversos programas e projetos setoriais que compõem os planos (este passa a ser denominado Ministério do Planejamento e Coordenação). Com rapidez, estará amadurecido o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações do governo, o que requer que órgão responsável saia da mesma linha hierárquica dos demais ministérios e seja deslocado para a órbita da própria Presidência da República, quando é então criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR).

Apesar de ao autoritarismo estarem associados diversos intentos de legitimação social, o economicismo, no entanto, não será superado: permanece a visão de que planejar é racionalizar e otimizar a aplicação de recursos orçamentários e financeiros.

Mesmo se considerar a vigência do regime autoritário, o funcionamento dessa estrutura organizacional se mostrou bastante eficaz, com caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começa se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 80. A transição democrática feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental.

As mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60.

O grupo que ascendia ao poder era formado basicamente por empresários, acadêmicos e amigos do presidente, pessoas sem experiência em administração pública e governamental: A “reforma administrativa” que inevitavelmente fazem os dirigentes que chegam sem ter idéia precisa do que mais importa, foi desorganizadora e paralizante, e destruiu o pouco que restava de capacidade de governo. A equipe que assumiu o MEFP era integrada por economistas acadêmicos convictos do poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que mais relevante podia fazer o governo.

O Controle Externo e o Sistema de Planejamento 7

Nessas circunstâncias, o PPA será entendido como algo não muito diferente de Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei nº 4.320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. “A idéia central do orçamento, plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos consistem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual” (Teixeira Machado Jr., 1979, p. 32). O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 80), após o que a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade orientadora.

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesas), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam em contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Não se tornou um orientador da ação governamental. Não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções. A dissociação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo. Ainda no primeiro semestre de 1992 foi iniciada uma revisão do plano, concluída com a aprovação da Lei nº 8.446, de 21/01/92. Esta, no entanto, foi de pouca valia, dado que praticamente à mesma época tinha início a abertura do processo de *impeachment*, terminada com o afastamento do presidente. O novo governo, ao final de julho de 1993, encaminhou ao Congresso Nacional mais um projeto de lei com proposta de nova revisão do PPA. Tal projeto acabou não sendo votado, o que levou a que adaptações tópicas fossem sendo feitas até o término da vigência do primeiro Plano Plurianual, além de todo o conjunto de medidas que prepararam o lançamento do Plano Real: contingenciamentos orçamentários, criação do IPMF (atual CPMF) e do Fundo Social de Emergência (atual FEF), entre outros.

O relatório “Retrato do Desperdício no Brasil” demonstra a ineficácia do primeiro PPA, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal (Brasil. Senado Federal, 1995). Motivada pela “constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorverem grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade”, a Comissão “cadastrou 2.214 obras, onde foram aplicados mais de R\$15,0 bilhões (...). O inventário não é completo, por insuficiência de informações e falta de controle, e inclui somente obras cujo financiamento consta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, deixando de fora obras a cargo das empresas estatais, a despeito das vultosas somas nelas despendidas, como por exemplo, nas Usinas Nucleares”.

Quase a totalidade (94,6%) dos investimentos foi paralisada durante o período do plano. Além disso, a grande maioria das obras paralisadas também foi iniciada no mesmo intervalo de tempo. Os recursos totais para a conclusão das obras estimado, pela comissão do Senado, como no mínimo igual ao aplicado até a data do relatório; cerca de R\$15 bilhões (em valores de novembro/95) De fato, trata-se de um retrato do desperdício, revelador também da pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizada.

O segundo PPA, sob a responsabilidade do governo empossado em 01/01/1995, cobriria o quadriênio 1996/1999. A nova administração era liderada por um presidente com vasto currículo acadêmico em ciências política e larga experiência parlamentar, que havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. O ministério contava com políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes e alguns poucos empresários. A área de Planejamento tinha um economista de renome.

Na mensagem ao Congresso, encaminhando o PPA 1996/1999: *investir para crescer*, afirma-se que o plano estabelece princípios para o planejamento econômico, “*norteia os agentes econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do governo, mas também da iniciativa privada*” (Brasil. MPO/SPA, 1995 p. 11) Para tanto, anuncia três estratégias (construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva), que mais se aproximam de desejos, por não qualificarem os conteúdos das ações que deviam realizá-las, e arrola as ações e os projetos que possuam expressão orçamentária, explicitando os investimentos requeridos para alcançar os objetivos e as metas pretendidas, tidos como viáveis.

O PPA 1996/1999, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, apenas o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo.

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo.

“A metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996/1999 incorporou prioridades definidas a partir de uma visão intersetorial do país. A programação dos dispêndios foi procedida por amplo processo de discussão no âmbito do governo federal (...). Esse trabalho foi desenvolvido nos meses de maio e junho, envolvendo quatorze comitês temáticos compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais” (MPO/SPA, 1995, p 49)

Governar significa, principalmente, enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. Um plano organiza seqüências estratégicas de ações para atacar problemas selecionados (segundo avaliações de pertinência e viabilidade, sob múltiplas perspectivas) e enseja, em simultâneo, a preparação para lidar com surpresas e oportunidades.

Os dirigentes políticos declaram problemas e respondem pelas ações. Os problemas importantes raramente se restringem aos setores nos quais está organizada a administração pública. Comitês Temáticos, compostos por especialistas setoriais, é algo que pode ser adequado à discussão acadêmica ou técnica, mas não à análise de problemas complexos e à definição de linhas políticas de ação.

Além disso, as ações concretas envolvem múltiplos recursos (orçamentários – financeiro, políticos, de conhecimento e informação, organizativos, etc.) e não apenas uma programação de dispêndios. O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais.

De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão-somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais).

Em grande medida isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

Os resultados alcançados em termos da execução anual das ações constantes do PPA devem ser avaliados tendo-se como pano de fundo um contexto marcado por forte contenção de despesas, decorrentes da busca do ajuste fiscal, o que conduziu a dotações orçamentárias globais cadentes em termos reais, à exceção do exercício de 1997, que conheceu um pequeno incremento com respeito ao ano anterior.

Era de se esperar, portanto, um grande empenho em executarem-se integralmente os projetos e atividades programadas, no pressuposto de que expressassem as prioridades do PPA e, estas as do governo. Nos três primeiros anos do plano, a média de execução global dos orçamentos anuais foi de 84,8% (Brasil. STN/SIAFI, 1999). Em média, também, apenas 20% dos programas atingem mais de 90% de execução financeira, e não foi possível averiguar se, em termos de execução física, foi alcançado o mesmo desempenho. Este é um resultado muito modesto, que aponta a deficiência do enfoque e dos métodos de planejamento e programação adotados.

O não cumprimento da equipe dirigente do governo com o PPA 1996/1999 ficará mais bem evidenciado em agosto de 1996 (apenas seis meses após o plano ter sido aprovado), com o lançamento do Brasil em Ação. O programa selecionou 42 projetos (de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias) considerados prioritários. Estes passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado. Cada projeto passa a ter um gerente designado pelos ministros, que cuida da articulação entre os envolvidos na execução e da obtenção das metas previstas a cada período de tempo. Este informa ao Ministério do Planejamento a Casa Civil o andamento dos projetos e as eventuais dificuldades. As liberações financeiras para os projetos prioritários ficaram teoricamente, asseguradas, segundo os cronogramas de implementação e os desempenhos alcançados.

Muitos dos projetos incluídos no Brasil em Ação contam com a participação do setor privado (principalmente em obras de infra-estrutura) e, *“para permitir que a interação entre os vários agentes públicos e privados seja ágil e fluente, desenhou-se o Sistema de Informações Gerenciais do Brasil em Ação. Esse sistema permitirá um acompanhamento compartilhado, com atualização diária, de cada um dos projetos, em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais. Esse acompanhamento oferece vantagens em termos da rapidez e qualidade do fluxo de informações entre os agentes envolvidos, melhorando a capacidade sistemática de antecipação de problemas oferta pronta de soluções”* (Brasil, MPO/SPA, 1996).

Segundo a EM nº 291/MPO, de 23/10/96, o programa Brasil em Ação visa, basicamente, *“melhorar a qualidade da gestão de projetos com a participação do setor público”*. Seus pontos fortes são: a seleção de projetos prioritários, a criação da figura do gerente do projeto e a implantação do Sistema de Informação Gerencial. Todavia, tem enfrentado alguns problemas. O principal deles deriva da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática de trabalho de governo.

Se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, tende a ser bem sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados, quase sempre são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem fundamentado, entre outros. O mesmo não ocorre com atividades contínuas de governo (assistência a saúde, fiscalização, educação, pesquisas etc.). Nestas, os processos não estão bem estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas destas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes. De tudo isso, os níveis de desempenho têm resultados diferentes no que se refere aos projetos e às atividades do Programa Brasil em Ação. Contudo, há espaço para aperfeiçoarem-se os

mecanismos e se conceberem métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais. De qualquer forma, a criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir-se o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público praticado, ao incorporar elementos para gestão cotidiana do plano, o que implica a introdução de doses crescentes de pensamento estratégico.

Em suma, os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo Federal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar estabeleceria as normas para a *“vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LEI Orçamentária Anual”* (art. 165, § 9º, 2).

Os aspectos formais do planejamento foram cumpridos, mas havia crise em alguns dos seus aspectos substantivos. Havia a obrigatoriedade legal de haver plano, havia um plano aprovado pelo legislativo, havia um órgão de cúpula com poder e instrumentos para planejar, entretanto, faltavam objetivos explícitos, adequada articulação entre os instrumentos de política econômica e continuidade no tempo, resultando em desconexão entre o plano plurianual e o orçamento.

2.2. O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Com a persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões, o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabam por levar a que mudanças fossem tentadas. A isso se propôs o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

O GTI, buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU. As principais inovações foram:

- O Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- Foram excluídos as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- A consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas de governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- A classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação governamental;
- Os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, como seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- Os programas passam a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades a cada um deles corresponderiam um produto com sua respectiva meta;
- A criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc.).

Pelas propostas do GTI o planejamento é visto como um *“processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”*. O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnósticos da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas.

Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o Orçamento passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. É uma simplificação apropriada com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos. *“Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dispondendo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas*

as empresas públicas e as sociedades de economia mista e estabelecerá a política de fomento das agências financeiras oficiais”.

No que se refere à elaboração e execução dos Orçamentos, também se buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos, a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos, prazos). Dessa forma, é dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de Orçamento por Programas, recomendada há décadas pela ONU. *“Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores Possibilidades para a integração de fato entre o plano e orçamento”* (GTI, 1997, p. 151).

O produto elaborado pelo GTI (apresentado aqui resumidamente e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e à administração financeira e patrimonial) induz a conceitos e orientações metodológicos consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa.

Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar).

Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos são criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI.

O Decreto nº 2.829 de 28/10/1998 estabelece as normas para elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. A Portaria nº 117 de 12/11/1998 altera a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e cria as subfunções e estabelece conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Estes dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos.

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra as recomendações e sugestões do GTI, e antecipa o que deverá ser o projeto de lei complementar a ser proposto pelo Poder Executivo Federal para a regulamentação dos artigos da Constituição relativos ao planejamento governamental.

O decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será *“estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”*. Ação finalística é considerada *“aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade”*.

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por Estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividade) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos.

Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPA de cada nível de governo.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente.

A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da *“consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício”* e as alterações da *“programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas”* (avaliação de eficiência e eficácia).

“Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os objetivos estratégicos e as previsões de recursos.

A Portaria MPO nº 117, define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA. Assim, são conceituados a “função” (tomadas como definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas); a subfunção (representa uma partição da função, e visa agregar determinado subconjunto de despesas do setor público); o programa (instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA); o projeto, a atividade; e as operações especiais (despesas que não contribuem para a manutenção das ações governamentais, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços).

São eliminadas as categorias de “subprograma, subprojeto e subatividade”. A classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional (e subfuncional), com utilização obrigatória em todas as unidades da Federação, mas é preservada, no entanto, a lógica da organização matricial, pois as *“subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”*. A classificação programática dá lugar a uma estrutura programática, diferenciada por nível de governo e adequada à solução de seus respectivos problemas, definida no Plano Plurianual.

No que se refere à articulação plano-orçamento, evidencia-se a acertada opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa. *“Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os*

projetos e atividades como instrumentos de realização de programas” que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa (ou por resultados).

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que propiciam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico. Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF, formalmente passaria-se a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- Estabelecimentos de objetivos estratégicos;
- Identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidade a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- Concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- Atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- Designação de gerentes por programas;
- Avaliação da execução e dos resultados; e
- Cobrança e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da seqüência de etapas estanques, mas sim a dos movimentos interativos entre análise da situação – ação – correção/revisão ou confirmação – ação – análise/avaliação. Ou seja, é a sugerida pela teoria e prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequada à condução de processos complexos, quadros técnico-políticos capacitados, **algo** de talvez ainda não se disponha em condições apropriadas, mas que pode ser construído.

As Portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e manuais da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), detalharam o novo modelo para ser apropriado pelos que devem aplicá-lo.

A elaboração dos programas têm os seguintes insumos e parâmetros:

- O inventário de programas;
- A orientação estratégica do Presidente da República, definindo os macroobjetivos e as diretrizes;
- As orientações estratégicas do ministério, para tornar precisos os problemas a serem atacados em cada área; e
- A previsão de recursos da União por ministérios.

Foram definidos quatro tipos de programas:

- Programa finalístico (bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade);
- Programa de serviço ao Estado (bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim);
- Programa de gestão de políticas públicas (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas);
- Programa de apoio administrativo (ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas)

Atributos do programa (Brasil. SPA/MOG/PEP 2000, p. 6-15)

Denominação – comunica, de forma sintética, os objetivos do programa.

Objetivo – expressa o resultado desejado sobre o público-alvo.

Público-alvo – os específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa.

Justificativa – descrição sucinta do problema a solucionar e a contribuição para o alcance de macroobjetivos setoriais.

Unidade responsável – a unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa.

Horizonte temporal – o programa pode ser contínuo ou temporário. No último caso, indicam-se mês e ano de início e término previstos.

Valor do programa – estimativa das despesas com a execução do programa:

- No período do PPA;
- Valor total do programa: valor estimado até sua conclusão.

Multisetorial – programa com ações desenvolvidas por mais de um ministério.

Indicador – associado aos objetivos do programa, deve permitir a mensuração de resultados. É apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se vai atuar. O indicador será definido mediante:

- Descrição – denominação do indicador selecionado;
- Unidade de medida – o padrão escolhido para mensuração;
- Índice – aferição do indicador em um dado momento;
- Apuração – data da apuração mais recente;
- Índice desejado ao final do PPA – resultado a atingir em 2003;
- Índice desejado ao final do programa – quando se tratar de programa temporário;
- Fonte – a instituição responsável pela apuração e divulgação periódica dos índices;
- Base geográfica da apuração: o menor nível de agregação geográfica para a apuração do índice (municipal, estadual, regional, nacional);
- Periodicidade – mensal, trimestral, semestral ou anual;
- Fórmula de cálculo – fórmula matemática e outros esclarecimentos necessários.

Quantidade de indicadores – cada programa deve ter, em princípio, um indicador, admitindo-se mais, sempre que necessário para avaliar sua efetividade.

Ação – conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa.

Título da ação – deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa (por exemplo: distribuição de cestas básicas a populações carentes).

Tipos de ação

(projeto) – conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto. São classificadas como projeto somente as ações financiadas com recursos do orçamento.

(atividade) – conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da atividade governamental. A classificação como atividade só se aplica àquelas financiadas com recursos do orçamento.

(outras ações) – são as que contribuem para a consecução dos objetivos do programa mas não demandam recursos do orçamento.

Unidade Responsável – é a entidade (unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro) responsável pela execução da ação.

Forma de implementação da ação

(direta) – executada diretamente pelo responsável, sem transferência de recurso.

(descentralizada) – executada por parceiros com recursos repassados pela união.

(linha de crédito) – realizada por meio do empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

Produto – é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo. Cada ação deve ter só produto.

Unidade de medida – padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço (pessoa, Km, unidade, etc.).

Meta física – é a quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por unidade da Federação é o da localização dos beneficiários.

Dados financeiros – são as estimativas de custos da ação desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do PPA.

Os programas de apoio administrativos terão tratamento diferente e padronizado. Diferente porque englobará todas as despesas de natureza administrativa dos ministérios (por unidade orçamentária), e não se referem aos programas finalísticos e aos outros. Terão a mesma denominação e os mesmos objetivos. Seus atributos são os seguintes:

- 1 Unidade orçamentária – a responsável pelo programa;
- 2 Valor total do programa – a soma dos dispêndios previstos para cada um dos títulos do PPA
- 3 Títulos das despesas – subconjuntos de despesas agrupadas segundo a natureza dos bens ou serviços adquiridos e a finalidade a que se destinam, como se segue:
 - Manutenção e Conservação de Bens Imóveis;
 - Manutenção de Serviços de Transportes;
 - Manutenção de Serviços Administrativos Gerais;
 - Administração de Recursos Humanos;
 - Ações de Informática;

Metas de desempenho – padronizadas e anualizadas.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, constitui-se em instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras, aplicadas a todos os gestores públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

As principais metas da Lei estão listadas no seu art. 4º, dentre os quais destacam-se:

- prevenir déficits imoderados e reiterados;
- limitar a dívida pública a níveis prudentes;
- limitar o gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente Previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos).

Trata-se, em suma, de criar um novo regime fiscal, baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e na transparência dos gastos.

Há de destacar aí as normas estabelecidas que afetam o processo de planejamento:

- 1 Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO
 - a) controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos
 - b) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas
 - c) anexo de metas fiscais contendo:
 - i) as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública com metas trienais
 - ii) avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
 - iii) evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver; e
 - iv) estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
- 2 Lei Orçamentária Anual – LOA
 - a) Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO
 - b) Definição da reserva de contingência, como percentual da receita líquida, para atender a gastos não previstos na Lei, a exemplo de calamidade pública

Infere-se dessas normas que cada esfera de governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita. Isso auxilia o cumprimento das metas fiscais e a alocação das receitas para as diferentes despesas.

A renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Para as despesas previstas em Lei, existem aquelas que os governantes poderão realizar em decorrência de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Entretanto, elas deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro por três anos e de demonstração da compatibilidade com a LDO e LOA.

Quanto as Operações de Crédito, o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições da sua realização, estando sujeita ao enquadramento na Lei Orçamentária Anual,

O Controle Externo e o Sistema de Planejamento 18

em créditos adicionais ou em lei específica, bem como ao cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal.

A contratação de operações de crédito em cada exercício fica limitada ao montante da despesa de capital. Na prática, isso significa que os empréstimos somente deverão ser destinados a gastos com investimentos.

A contratação de operações de crédito por antecipação de receita deverão destinar-se exclusivamente a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. Só poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício e deverão ser liquidadas, com juros e encargos até o dia dez de dezembro de cada ano.

Ficam proibidas as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, enquanto existir operação anterior não integralmente resgatada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal resgatou a preocupação com a limitação de gastos e com a implantação de uma contabilidade de custos no setor público. Ela determina o controle de alguns gastos, estabelecendo um patamar em relação a receita arrecadada no período.

No entanto, a Lei informa sobre a doença, mas não indica a cura. A solução para verificar deficiências e ingerências sobre os gastos públicos deve ser a análise pormenorizada dos custos, identificando as atividades essenciais e as supérfluas à manutenção das atividades públicas.

Uma redução dos gastos com pessoal não indica, necessariamente, uma melhoria no desempenho, pois aqueles servidores podem estar envolvidos em atividades essenciais, indispensáveis à boa condução dos serviços públicos. Qualitativamente, pode haver uma deterioração dos serviços prestados.

A Lei estabeleceu a introdução de normas relativas ao controle de custos junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias. A preocupação em ter uma contabilidade de custos deve vir em comunhão com o corte de gastos, caso contrário existe o risco de se estar cortando custos nos programas não essenciais à manutenção da qualidade dos serviços, o que não é o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a estruturação de uma contabilidade de custos adequada que mostre o correto consumo de recursos em determinado projeto, deve ser prioritária, evitando cortes lineares no orçamento e dando substância ao sistema de planejamento.

4. A AUDITORIA NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

A importância do Sistema de Planejamento é inegável. O atendimento das demandas da sociedade, na atualidade, exige o fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado.

Esta importância pode ser dimensionada pelo tratamento que o assunto recebe na Constituição, que determina um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação governamental.

Destacam-se aí o Plano Plurianual e o Orçamento como instrumentos de planejamento e de controle da administração pública, apresentados como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliado os objetivos e fins do governo.

Visa permitir, também, a avaliação comparativa das diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos em relação ao setor privado da economia. Representando umas das mais importantes fontes de informação para o auditor.

Para que se viabilize, o planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas.

Desenvolve, ainda, no futuro, o exercício de reavaliação de alternativas, bem como reorienta o direcionamento do processo, caso seja necessário. Deve-se observar que é ao longo desse processo que se concretizam as tarefas rotineiras do planejamento

Ao analisar a questão da interação entre o planejamento governamental e o orçamento, é importante observar que a expressão planejamento de governo refere-se a um processo que tem início na análise da realidade, pela reflexão e pela proposição de objetivos.

Estabelece-se, assim, um ponto de partida que inicia no que foi previsto em direção ao que se está sendo executado. Ao longo desse trajeto pode se fazer uma análise substantiva, observando-se os aspectos financeiros ali contidos.

Para iniciar os trabalhos, inicialmente deve-se determinar os objetivos a serem perquiridos de forma a determinar a estrutura lógica da auditoria a ser realizada.

Essa estrutura lógica visa retratar como estão logicamente estruturadas as atividades desenvolvidas pelo objeto da auditoria, onde é definida a hierarquia de responsabilidades, discriminados os objetivos de cada nível hierárquico e sua relação com os objetivos do nível imediatamente superior

Sendo o planejamento um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária, os objetivos devem girar em torno de que o planejado pelo executivo e aprovado pelo legislativo, tenha sido cumprido.

Antes de entrar no assunto, abrem-se parênteses para abordar a questão das alterações orçamentárias.

O orçamento, é instrumento essencial para os planejadores, porque eles necessitam de recursos financeiros para tornar seus planos operacionais. Ressalte-se que os planos podem não atingir seus objetivos quando são implementados, mas a implementação fica inviabilizada e sequer pode ser tentada quando as necessárias alocações de recursos não são efetivadas no

processo orçamentário. O orçamento objetiva apresentar um plano de financiamento e fornecer informações detalhadas a seu respeito.

Por outro lado tem-se constatado ao longo dos anos, alterações significativas durante os exercícios financeiros, especialmente nos últimos anos, quando a moeda se manteve estável, na execução orçamentária. Surgindo, assim, disfunções que levam a uma dicotomia e produzem crescente distanciamento entre o previsto e o realizado, sem uma demonstração efetiva dos mecanismos de controle utilizados e das fontes de análises e critérios adotados que respaldassem as alterações realizadas.

As normas sobre alterações orçamentárias contribuem para acentuar uma tendência de declínio das competências parlamentares em matérias financeiras. Sendo utilizada pelo executivo como instrumento para o aumento dos seus poderes financeiros e tirando do legislativo os poderes que tem face à proposta do orçamento.

O poder de alteração orçamentária situa-se face aos poderes de aprovação e de execução do orçamento. Sendo o poder de aprovação do orçamento uma competência exclusiva do Poder Legislativo

O poder de execução orçamentária consiste no conjunto de atos, destinados a cobrar as receitas e realizar as despesas inscritas, e pertence à competência administrativa do governo. Já o poder de alteração orçamentária consiste na possibilidade de modificação do orçamento após a sua aprovação, devido à necessidade de corrigir as previsões contidas nesse documento.

Ao aprovar o orçamento, o legislativo está autorizando o documento chave da política financeira para determinado ano, enquanto que na alteração orçamentária a finalidade é adaptar o orçamento às necessidades da conjuntura.

O momento da dinâmica orçamentária em que se situam os dois poderes é diferente. A fase de aprovação do orçamento constitui um momento autônomo da dinâmica orçamentária, enquanto a alteração decorre durante a fase de execução do orçamento.

O fato do poder de alteração ser exercido durante a fase de execução não implica que se estabeleça uma perfeita identidade com o poder de execução, porque sua natureza é diferente.

Efetivamente, a alteração do orçamento visa proceder a uma correção da previsão, e tem natureza prospectiva.

Entretanto, observa-se pouca participação parlamentar nas alterações orçamentárias, não existindo uma identidade total entre o poder orçamentário originário e o poder de alteração orçamentária, porque o poder do legislativo é muito mais amplo na configuração inicial do conteúdo do orçamento e muito mais restrito perante as alterações a esse conteúdo, permitindo ao poder executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 30% do total da despesa atualizada do orçamento.

As normas sobre alterações orçamentárias contribuem para acentuar uma tendência de declínio das competências parlamentares em matérias financeiras. Sendo utilizada pelo executivo como instrumento para o aumento dos seus poderes financeiros e tirando do legislativo os poderes que tem face à proposta do orçamento.

Fechando-se os parênteses, ressalte-se aí um importante papel que o Tribunal de Contas, como Órgão que auxilia o Legislativo, de atuar na fase de discussão e aprovação do orçamento no Parlamento, de forma a dar subsídio técnico ao processo de aprovação do orçamento.

Depois do orçamento aprovado não cabe a auditoria discutir o seu conteúdo. Mas cabe, sim, avaliar os controles existentes de forma a verificar se tais controles são eficazes o suficiente

para que se tenha uma previsão de receita e fixação de despesa mais próxima do real, para que o orçamento guarde coerência nos seus aspectos qualitativos e quantitativos com o Plano Plurianual, para que certifique-se do sistema de controle existente permitir o monitoramento da execução do que foi planejado, tomando conhecimento da realidade de modo a fazer a correção do rumo.

Quanto ao monitoramento do programa, as principais observações referem-se aos indicadores. Um indicador, como o nome diz, deve indicar algo relevante, de forma sintética e precisa, para quem o constrói. O indicador deve estar *“associado aos objetivos do programa e permitir a avaliação de resultados”*.

Primeiramente, um indicador de síntese referente ao conjunto do programa, deverá expressar o problema que o programa pretende enfrentar e ser representativo das ações nele contidas. Isso supõe que o problema esteja definido e possua bons descritores, que deverão integrar o indicador, juntamente com aqueles que se refiram às mais importantes ações com que o problema será atacado. Do contrário, não será possível verificar mudanças no problema nem tampouco associar as mudanças ao desempenho das ações. Se o indicador de síntese não estiver assim construído, corre-se o risco de não se ter como avaliar resultados dos esforços despendidos para sanar o problema.

Em segundo lugar, é necessário ter clareza de quais aspectos do programa são importantes e devem estar sob constante monitoramento, e dispor de indicadores para cada um deles. A condução de um programa não pode ser feita apenas com a avaliação de resultados finais, pois assim são restringidas as possibilidades da gestão.

Os fatos geradores de resultados são os que devem ser monitorados, para que sobre eles seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Avaliando-se apenas os resultados finais, será permitido averiguar os acertos ou os erros cometidos no final do programa ou das ações. E, quando diante desses últimos “chorar pelo leite derramado”.

O gerente atento necessita de indicadores de processos, de indicadores das ações que conformam resultados; sobre elas, exerce o julgamento e as medidas corretivas, quando necessário, buscando sempre o melhor resultado, que é obtido por antecipação, com qualidade, oportunidade e intensidade apropriada das ações.

Os resultados finais de uma ação ou programa são construídos mediante a consecução de resultados parciais (cada etapa do processo particular de implementação de cada ação ou programa que seja relevante técnica) ou por “unidades” de resultado (processos de produção compactos que produzem unidades acabadas, cuja soma ou acumulação em determinado espaço territorial e lapso temporal produz a mudança desejada, ou seja, um resultado final). Obter, portanto, um resultado final satisfatório será possível apenas quando os resultados parciais ou as unidades de resultado também o forem. Sobre eles é que se faz o monitoramento e a avaliação continuada, a qual confirma, reformula ou os corrige, para construir um resultado final eficiente e eficaz conforme objetivado.

Muitas ações comportam indicadores-normas, referências validadas pela prática como possíveis e desejáveis, que possibilitam, em rápida comparação, uma avaliação expedita. Às vezes é mais interessante ou adequado estabelecer faixas de normalidade (inferior e superior) que regularão o desempenho das ações e sinalizarão a necessidade do responsável intervir para obter o melhor desempenho.

Tudo isso aponta para o fato de que o processo de monitorar e avaliar não é algo marcado por trivialidade, e exige a construção de sistemas de monitoramento e avaliação que sejam capazes de capturar a complexidade dos problemas selecionados pelo plano e das ações com os quais são enfrentados.

Se os problemas sociais são, predominantemente, do tipo quase estruturados, os programas que lhes serão endereçados não irão primar pela simplicidade. Ambos, problemas e programas, deverão ser monitorados por sistemas de indicadores específicos, adequadamente concebidos e igualmente complexos, sem os quais a gestão estratégica não poderá ser exercida.

Assim boa parte dos indicadores não será construída com dados básicos advindos de fontes produtoras de estatísticas. Estas fontes produzem dados que, se devidamente tratados, informarão a respeito de aspectos da realidade, eventualmente passível de recorte apropriado a demarcar os espaços de atuação do programa ou o público-alvo. A maior parte das informações necessárias à gestão dos programas e das ações haverá de ser produzida em sua execução. O que se impõe, portanto, é conceber sistemas de registros e processamento dessas informações para que possam tornar-se indicadores de movimentos e transformações parciais significativos para a condução do processo.

Na mesma linha, não faz sentido estabelecer, *a priori*, a periodicidade de apuração dos índices, seja mensal, trimestral, semestral ou anual. Para realmente praticar-se a gestão de um programa ou de uma ação, deve-se dispor de indicadores em tempo oportuno a intervir sobre os processos particulares, que têm ritmos próprios. Em alguns casos, a informação pertinente pode ser necessária diariamente; em outros semanalmente, ou a cada quinzena, ou a cada dois meses. Não é raro ocorrerem mudanças de ritmo (situações críticas), quando a necessidade de informação atualizada se manifesta em intervalo de tempo muito reduzidos. Os sistemas de Registro e processamento de informações devem ser capazes de responder à oportunidade requerida pela gestão estratégica.

Com respeito aos índices (aferição do indicador em um dado momento) é importante lembrar que estes só se tornam inteligíveis quando aferidos a um contexto particular. Para que um índice desejável ao final do PPA ou ao final do Programa ganhe sentido é necessário situa-lo em um cenário consistente. Mais ainda, é igualmente necessário que tenha evoluído ano a ano no rumo e no ritmo definidos como desejáveis. Portanto, há de se dispor de índices em um T_0 (data na qual se inicia o programa) e em $T_1, T_2, T_3, \dots T_n$, em uma periodização compatível com o desenrolar do programa, e que sejam interpretados em uma análise situacional que envolve todas as variáveis necessárias e significativas. Se assim não for, o estabelecimento de índices desejáveis será um exercício de voluntarismo, uma aposta cega no futuro, quando poderia ser uma aposta criteriosa embasada por cenários prospectivos, construídos com rigor e atualizados sempre que necessários. E quando o fossem levaria a mudanças nos índices desejáveis, porque o desejável estará balizado pelo possível construído pela ação consistente e direcionada, em circunstâncias não controladas pelos que dirigem o programa.

A auditoria no sistema de planejamento deve ter como objetivo certificar se tal sistema permite a fundamentação, a definição, o acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual de modo a aferir, no seu conjunto, os seguintes aspectos:

- Consecução do objetivo dos programas, mediante a obtenção de dados que permitam comparar a evolução do índice relativo ao indicador estabelecido;
- Consecução das metas e graus de execução física e financeira dos projetos e atividades, bem como das demais ações que constituem os programas;
- Grau de satisfação da sociedade quanto a bens e serviços ofertados pelos programas;
- Análise de desempenho quanto às metas de qualidade e produtividade estabelecidas, para os programas de ações continuadas;
- Desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do Governo, em relação aos macroobjetivos do Plano;
- Consolidação da realização física e financeira das metas de projetos e atividades de cada um dos programas.

5. CONCLUSÃO

A reorganização do planejamento público está no início, não chega a ser temerário afirmar que houve significativos avanços. A inércia foi vencida e em boa direção. É bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos.

Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de mais nada que se tenha consciência generalizada da sua necessidade. Seja entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos, etc.

Mudar um sistema de planejamento é tarefa difícil. A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar “cabeças” não é fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e dêem vazão ao processo transformador.

As determinações emanadas do decreto nº 2.829, de 28/10/98, e da Portaria MOG nº 42, de 14/04/99, constituirão marcos históricos do planejamento governamental. O exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, será fatalmente muito mais eficaz e eficiente, pois disporá de critérios claros e objetivos no sentido de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. Revista de Planejamento e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IPEA, n. 4, dez 1990.

BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas.: Cortez, 1998

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil: Nacional, 1984

GIACOMONI, James. Orçamento Público.: Atlas, 1997

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003: IPEA, 2000.

HADAD, Paulo R. Participação, justiça social e planejamento.: Zahar, 1980

PEREIRA, José Matias, Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil.: Atlas, 1999.

SERRA, José. Orçamento no Brasil – Raízes da Crise.: Atual, 1989

TEIXEIRA, Alberto. Planejamento Público: de Getúlio a JK.: Iplance, 1997.

VELLOSO, João Paulo Reis. O Último Trem para Paris.: Nova Fronteira, 1986