



O Sentido da Carreira de Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Brasileiro e as Implicações do seu Desmonte para as Políticas Públicas Nacionais

Coletânea de Artigos

Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento:
Riscos e desafios para as organizações e as
políticas públicas federais



ARCA Desenvolvimento

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

O Sentido da Carreira de Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Brasileiro e as Implicações do seu Desmonte para as Políticas Públicas Nacionais

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

ARTIGO

O Sentido da Carreira de Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Brasileiro e as Implicações do seu Desmonte para as Políticas Públicas Nacionais

Autor: ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Neste capítulo abordaremos a importância do planejamento e do orçamento federal para o desenvolvimento brasileiro, e como a carreira de Planejamento e Orçamento se insere neste processo. Antes disso, apresentaremos nesta introdução breves informações sobre essa Carreira.

A carreira de Planejamento e Orçamento exerce as atribuições de planejamento público e administração orçamentária. Entre as quais, estão: i) o estudo, a análise e a interpretação da legislação econômico-fiscal, orçamentária e de planejamento; ii) a supervisão, coordenação e execução de atividades relativas à elaboração, acompanhamento e execução do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA; e iii) o desenvolvimento de sistemas informatizados de planejamento e orçamento, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

A carreira foi instituída durante o governo José Sarney. É composta por dois cargos, a saber: i) Analista de Planejamento e Orçamento (APO); e ii) Técnico de Planejamento e Orçamento (TPO). Por meio da Lei nº 11.890/2008, tornou-se parte do

Grupo das Carreiras de Gestão Governamental, juntamente com outras, como a de Técnicos de Planejamento e Pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); a de Finanças e Controle; e a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Atualmente, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Secretaria Especial de Fazenda (SEF), que integra a estrutura do Ministério da Economia, é o órgão supervisor da Carreira. De acordo com dados do Portal da Transparência do Governo Federal, referentes ao mês de julho de 2019, a Carreira é formada por 606 servidores ativos, sendo 542 APOs e 64 TPOs. A maior parte desses servidores está em exercício no Ministério da Economia (347 APOs e 34 Técnicos), e os demais ocupando cargos e funções em diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, municipal e distrital, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no Ministério Público.

As funções de Planejamento e Orçamento, exercidas por servidores da Carreira, integram o chamado Sistema de Planejamento e Orçamento



Federal (SPOF), organizado e normatizado pela Lei nº 10.180/2001. Consoante esta Lei, o SPOF tem as seguintes finalidades:

- i. formular o planejamento estratégico nacional;
- ii. formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- iii. formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- iv. gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- v. promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Visando atingir essas finalidades nobres, porém ambiciosas, o SPOF assume função de grande relevância no Estado enquanto agente regulador da ordem econômica e social e indutor de um modelo de desenvolvimento que atenda, ao mesmo tempo, às necessidades da livre iniciativa e aos ditames da justiça social, conforme reza a Constituição Federal de 1988.

1. Planejamento do Desenvolvimento

As finalidades do SPOF possuem estreita relação com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Constituição Federal (CF) de 1988¹. Como será sustentado ao longo desta seção, o planejamento constitui-se em um pré-requisito para o desenvolvimento brasileiro. E neste trabalho, consideraremos como “desenvolvimento” evoluir na conquista desses objetivos fundamentais, mencionados a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Evoluir nas conquistas dos objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal requer, por um lado, desenvolvimento econômico, especialmente num ambiente de acirrada concorrência internacional onde países e capitais pujantes subjagam os mais fracos. O desenvolvimento econômico também é mais premente em países como o Brasil, onde boa parcela da população está desempregada ou empregada informalmente, e carece de bens e serviços básicos, como alimentação saudável, moradia digna e acesso à educação e saúde de boa qualidade. Até mesmo a defesa nacional, que pode propiciar a soberania de fato do país diante de outros Estados, depende da construção da base material que lhe proporcione os meios necessários para dissuadir intervenções de outras nações.

Tendo isso em vista, de acordo com Wallerstein (2004), um dos próceres da abordagem do sistema-mundial, desenvolvimento econômico significa se especializar em atividades que proporcionam alto valor agregado dentro das cadeias globais de valor. Tais atividades são associadas pelo referido autor àquelas típicas de monopólio (mais precisamente, oligopólio). Nesses segmentos oligopolizados, na medida em que é baixa a concorrência, abre-se espaço para a geração de altos rendimentos. Entretanto, não é fácil quebrar as barreiras à entrada nesses segmentos econômicos mais lucrativos – barreiras tais como patentes ou pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) -, sobretudo, se se leva em conta que os países, e seus respectivos capitais nacionais, não estão em pé de igualdade para competirem nesses setores. Enxerga-se, assim, a necessidade de apoio estatal aos capitais baseados nos países em desenvolvimento, visando tornar

¹ Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil já foram referência para algumas iniciativas de planejamento de longo prazo, tais como o livro “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” (IPEA e Assecor, 2017) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social (Endes), do Governo Federal, concebida em 2018 (Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>).



menos desigual tal competição e possibilitar seu ingresso nos setores econômicos mais lucrativos.

Nesse mesmo sentido, o economista Dani Rodrik (2013) sustenta que a essência do desenvolvimento é a mudança estrutural, que significa mover trabalhadores das atividades tradicionais, de baixa produtividade, para as modernas, de alta produtividade. Nesse processo de desenvolvimento, Rodrik (2013) argumenta que os países que tiveram menor intervenção estatal não foram os mais bem sucedidos. Comparou as políticas econômicas de 4 países em desenvolvimento (Brasil, China, Índia e México), e concluiu que os asiáticos obtiveram desempenho bem superior aos latino-americanos nas últimas décadas. Frisou também que China e Índia são caracterizadas por maior intervenção governamental que os outros dois países, quer no comércio e nas transações financeiras internacionais, quer no que tange ao mercado doméstico. No tocante à China, o autor argumenta:

“De fato, é impossível explicar o sucesso da China em tirar proveito das cadeias globais de valor sem considerar a miríade de políticas estatais que os formuladores de políticas chineses utilizaram para impulsionar os investimentos, os quais, de outra forma, não seriam realizados. Essas políticas incluem subsídios diretos, requisitos de conteúdo local e uma taxa de câmbio subvalorizada.” (RODRIK, 2013, p. 52) (tradução nossa)

As visões de outros autores renomados mundialmente, como Chang (2004) e Wade (2003), também corroboram as proposições acima, da importância do apoio estatal nos processos de *catch-up* dos países de industrialização tardia. Conforme apontado por Chang (2004) com base na perspectiva histórica, os capitais privados dos países mais desenvolvidos ampararam-se nos respectivos Estados durante seus processos de *catch-up*. De acordo com o referido autor, praticamente todos os países desenvolvidos usaram ativamente políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*.

Wade (2003) também frisa o apoio estatal no processo de desenvolvimento dos países mais ricos. Consoante esse autor:

“Quase todos os países agora desenvolvidos passaram por estágios de política protecionista antes que as capacidades de suas empresas chegassem ao ponto em que uma política (mais ou menos) de livre comércio fosse declarada de interesse nacional. A Grã-Bretanha era protecionista quando tentava alcançar a Holanda. A Alemanha era protecionista quando tentava alcançar a Grã-Bretanha. Os Estados Unidos eram protecionistas ao tentar alcançar a Grã-Bretanha e a Alemanha. O Japão foi protecionista durante a maior parte do século XX até a década de 1970, Coreia e Taiwan até a década de 1990.” (WADE, 2003, p. 9). (tradução nossa)

Constatada a importância do apoio estatal para o desenvolvimento econômico, sobretudo, no que tange aos países em desenvolvimento, necessita-se agora que a intervenção governamental ocorra de forma eficiente e efetiva. Para tanto, é mister direcionalidade, coordenação de ações e racionalidade, ou seja, **planejamento**. Antes disso, precisa-se de vontade política para alterar a estrutura de poder em desfavor daqueles cidadãos nacionais e estrangeiros que se beneficiam da situação de subdesenvolvimento, em prejuízo da maioria da população. E nesse processo, o planejamento pode ser um instrumento valioso para alterar tais estruturas que favorecem a desigualdade social. Segundo Carlos Matus, o planejamento aparece como indispensável para superar o subdesenvolvimento, desviando o curso natural do “modelo de mercado”. Conforme esse autor, o planejamento pode alterar as estruturas de poder em prejuízo daqueles que se beneficiam do jogo espontâneo das forças econômicas.

Alterar as estruturas produtivas e de poder, especializando-se em atividades que geram altos rendimentos nas cadeias globais de valor e distribuindo de forma mais equânime os frutos do desenvolvimento, não é algo que ocorre da noite para o dia. Em outras palavras, necessita-se de **planejamento estratégico de longo prazo**, saber aonde se quer chegar e qual o caminho a ser



trilhado. Para iluminar este caminho, pode-se construir cenários prospectivos, considerando megatendências mundiais e identificando fatos portadores de futuro. A esse respeito, dois trabalhos recentes sobre planejamento de longo prazo contaram com participação importante de Analistas de Planejamento e Orçamento: i) o livro “Brasil 2035 – Cenários para o Desenvolvimento²”, resultante de parceria entre a Associação Nacional dos Servidores das Carreiras de Planejamento e Orçamento (Assecor) e o IPEA; e ii) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)³ do Governo Federal, concebida em 2018.

Até esta parte do texto, demos mais ênfase ao desenvolvimento econômico. Todavia, apenas esta ótica do desenvolvimento é insuficiente para se evoluir na conquista dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da CF. É preciso que o planejamento seja voltado para reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais. Para tanto, deve-se observar atentamente a questão do emprego, haja vista o espectro do desemprego estrutural que aflige a sociedade contemporânea. É preciso ainda que o planejamento também tenha olhar atento sobre públicos vulneráveis, que necessitam de políticas públicas específicas, tais como as voltadas para as mulheres, para a promoção da igualdade racial, para as pessoas com deficiência, indígenas, população em situação de rua etc.

Também não pode escapar ao planejamento nacional a questão da sustentabilidade ambiental, o que torna ainda mais complexa a função dos planejadores. O desenvolvimento econômico e social não pode se dar à custa das futuras gerações. Mudanças climáticas, biodiversidade, poluição do ar, do solo, dos rios e dos mares, desmatamento, a questão do uso múltiplo das águas, consumo sustentável, saúde ambiental, entre outros temas afetos ao meio ambiente, são incontornáveis à

função de planejar. Nesse sentido, ao se buscar o desenvolvimento econômico e social, o planejamento deve prever políticas públicas que sejam harmônicas com a sustentabilidade.

Focando agora no contexto brasileiro atual, a partir da leitura de alguns autores, como Carvalho (2016) e Sicsú (2019), pode-se inferir que o Brasil vivencia uma situação de depressão econômica. De acordo com os referidos autores, as depressões são fenômenos de longo prazo, ocorridos após forte queda do produto (PIB), em que a produção não consegue recuperar a tendência dos níveis pré-crise. No caso brasileiro, após as quedas acentuadas de 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%), o PIB “patina” e ainda não conseguiu recuperar seu patamar real de 2012.

Nas depressões, em geral, consumidores deixam de consumir, mesmo aqueles que se encontram empregados, pois estão receosos com a possibilidade do desemprego. Além disso, nas depressões exacerba-se o problema das dívidas acumuladas pelas famílias. Por seu turno, empresários deixam de investir, uma vez que estão desestimulados com as perspectivas das vendas futuras e vivenciam quadro de elevada capacidade ociosa de suas firmas. Como solução, a ortodoxia econômica propõe políticas pelo lado da oferta, como corte de custos, mormente trabalhistas (perda de direitos trabalhistas). Já a heterodoxia advoga que somente um choque exógeno reativaria a economia, tais como aumento das exportações ou gasto público. Aumento das exportações depende, em grande medida, do ritmo da economia mundial, sendo que, em meados de 2019, não se vislumbra melhorias nesse cenário. Sob a governança do país, restaria o gasto público. Alguns defendem que não há recursos; outros dizem que estes existem (por exemplo, vultosos montantes de reservas internacionais⁴ e saldo da conta única do tesouro, sem falar na própria hipótese de emissão monetária) e poderiam ser utilizados para

potencial de financiamento do desenvolvimento. Pensando nisso, o Brasil possui, em meados de 2019, cerca de US\$ 380 bilhões em reservas internacionais. Uma pequena parcela disso, caso despendida de forma planejada, poderia dar bom fôlego à economia brasileira, inclusive aumentando a sua produtividade no futuro.

² Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. – Brasília: Ipea: Assecor, 2017.

³ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>.

⁴ Autores, como Jan Kregel (2008), argumentam que as reservas internacionais excessivas podem ser uma fonte



reaquecer a economia. Neste caso, os entraves seriam as regras fiscais que impedem a política anticíclica (em especial, o teto de gastos previsto na Emenda Constitucional nº 95/2016). Se se concorda que não há recursos públicos, a solução é esperar que as forças de mercado construam a saída, o que, na melhor das hipóteses, geralmente leva um bom tempo, como reconhecem até defensores da “austeridade”. Se se acredita que os recursos existem, há de despendê-los da melhor maneira possível, de forma planejada, quiçá mediante investimentos em infraestrutura econômica e social, despesas com educação e C,T&I, os quais, concomitantemente, contribuiriam para elevar a produtividade da economia brasileira no futuro.

O principal instrumento de planejamento centralizado governamental é o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165 da Constituição. Ele compreende grande parte das políticas públicas federais, sejam financiadas pelas LOAs, sejam por recursos extraordinários. A partir da nossa leitura de Garcia e Cardoso Jr. (2015), depreendemos que, um primeiro requisito para o PPA alcançar bons resultados, é ter direcionalidade, saber aonde se quer chegar, e como chegar. Para tanto, entendemos que é preciso congruência das políticas públicas previstas no Plano e racionalidade, no sentido de definir as melhores formas de intervir, inclusive quanto à utilização eficiente dos recursos escassos. A elaboração do PPA seria então o momento de se pensar nas melhores iniciativas para atingir os objetivos pretendidos pelo governo e respectivas metas, levando-se em conta os recursos disponíveis.

Na definição dos objetivos do PPA, e mesmo dos meios utilizados para alcançá-los, é fundamental escutar a população, mediante participação social, ocasião em que os beneficiários das políticas podem dar ciência de suas necessidades aos decisores (estes últimos, não raro, podem não conhecer as reais necessidades do público-alvo das políticas).

Em termos territoriais, o PPA dialoga, em sua essência, com o desenvolvimento regional. O art. 165, § 1º, da Constituição, determina que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e

metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Aqui, o constituinte também manifestou preocupação com o desenvolvimento regional, podendo ser o PPA um importante instrumento para a redução das desigualdades regionais, não só planejando as intervenções do governo federal no território, mas também sinalizando para outros atores - entre eles governos estaduais, municipais e setor privado - como se dará sua atuação, favorecendo a coordenação entre eles. Destarte, o PPA deve estar voltado para reduzir as desigualdades regionais, como estabelece o art. 3º da Constituição.

Os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento têm participado, diretamente, da coordenação e elaboração de diversos PPAs, desde o PPA 1996-1999 (Brasil em Ação). Tomando como referência o próximo, o PPA 2020-2023 (PLN nº 21/2019-CN), que reflete as políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas, podemos citar como decorrência das atividades realizadas por esses servidores os seguintes exemplos de programas finalísticos, por área:

- Econômica
 - 1) Programa: 1031 - Agropecuária Sustentável
Objetivo: 1203 - Promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável

- Social
 - 2) Programa: 5021 - Gestão e Organização do SUS
Objetivo: 1217 - Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade

- Ambiental
 - 3) Programa: 1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais
Objetivo: 1227 - Fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras.



Acrescenta-se que o PPA 2020-2023 foi coordenado pela Subsecretaria de Planejamento Governamental, da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do Ministério da Economia, com amplo envolvimento da Carreira nesse processo.

2. A Carreira de Planejamento e Orçamento e a alocação de recursos públicos para o desenvolvimento

No Orçamento do Governo Federal, tanto as receitas estimadas quanto as despesas fixadas atingiram R\$ 3,8 trilhões⁵ no PLOA 2020 (princípio do orçamento equilibrado), sendo que R\$ 1,0 trilhão se refere ao refinanciamento da dívida pública federal. Estes números dão a dimensão do vulto das despesas contidas no orçamento federal, sendo que os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, na medida em que devem subsidiar tecnicamente os tomadores de decisão, têm grande responsabilidade quanto à boa alocação desses recursos, devendo buscar a eficiência e a equidade, em linha com os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição.

O orçamento é uma peça que consolida a origem dos recursos públicos e o seu destino, isto é, expressa quem paga a conta e quem se apropria dos valores. Considerando que a atuação da Carreira está mais voltada para o lado da despesa, por meio das dotações orçamentárias é possível saber quais as áreas privilegiadas ou preteridas e, muitas vezes, quais grupos de interesse estão se beneficiando da redistribuição de recursos realizada pelo Estado. Desse modo, a alocação terá impacto, por exemplo, na desigualdade social. É bem verdade que grande parte do orçamento (mais de 90%) é composta de despesas legalmente obrigatórias. Nestes casos, cabem aos servidores da Carreira verificar o fiel cumprimento da Lei.

A Carreira e a Política Fiscal

Quanto à política fiscal, os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento também exercem a função de monitorar os agregados das contas públicas, com vistas ao cumprimento das metas fiscais definidas em Lei. Parte desses servidores se dedica às estimativas de receitas e de despesas obrigatórias. Outros administram os limites orçamentários disponíveis às despesas discricionárias. Tudo isso visando ao cumprimento das metas fiscais.

Cronologicamente, na sequência do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁶ é o instrumento normativo-legal em que se evidencia a colaboração da Carreira para a política fiscal formulada pelo Presidente da República, em conjunto com o Ministro da Economia e sua respectiva equipe técnica. Entre as atribuições conferidas pela Lei Complementar nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) à LDO, estão o estabelecimento do Anexo de Metas Fiscais (resultado primário do exercício seguinte e dos dois subsequentes, medido por meio da diferença entre receitas primárias e despesas primárias⁷) e o Anexo de Riscos Fiscais (avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como as providências a serem tomadas nesse caso).

Cabe enfatizar que o processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é conduzido pela SOF e abrange as seguintes etapas: i) Planejamento do Processo; ii) Elaboração do texto do PLDO e dos Anexos do PLDO; iii) Consolidação do PLDO; e iv) Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial que envia o PLDO ao Congresso Nacional.

Menciona-se, também, em atendimento à LRF e à LDO, a publicação dos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, processo coordenado por servidores lotados na SOF, em articulação com pares de outros

⁵ Os R\$ 3,8 trilhões dizem respeito à soma dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais.

⁶ A LDO, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, 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.

⁷ Excluindo-se as receitas e a despesas com juros.



órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Economia. Tais Relatórios expressam o monitoramento do cumprimento da meta fiscal definida na LDO.

Por fim, ressalte-se a participação da Carreira na elaboração do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (“Decreto de Contingenciamento”), editado pelo Chefe do Poder Executivo em até 30 (trinta) dias após a publicação da LOA, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.

A Carreira e a Política Orçamentária

A boa alocação de recursos exige avaliação da “relevância” e do “desempenho” da política pública,⁸ de modo a orientar os tomadores de decisão no caminho da compatibilização entre o orçamento e os objetivos fundamentais da República. Quando avalia a relevância da política pública, o servidor deve: i) verificar a necessidade da política para a sociedade; ii) observar se a política pública está alinhada com as prioridades governamentais; e iii) analisar se é papel do governo federal ofertá-la. Por seu turno, quando avalia o desempenho, deve observar: a efetividade; a eficácia; a eficiência operacional (relação entre insumos e produtos); a eficiência alocativa (relação entre recursos e resultados); e a economicidade da política.

Em relação à política orçamentária, a participação da Carreira é ressaltada no processo de elaboração e o envio do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA)⁹ ao Congresso Nacional, com base em alguns pressupostos que merecem destaque: i) o orçamento é visto como instrumento de viabilização do planejamento governamental, ou seja, do PPA; ii) ênfase na análise da finalidade do

gasto público, mediante a avaliação das ações orçamentárias; e iii) a projeção de receitas e a fixação de despesas com o intuito de se atingir as metas fiscais fixadas na LDO e cumprir a EC nº 95/2016.

Coordenado pela SOF, o processo de elaboração do PLOA é uma atividade complexa, abrangendo diversas instâncias do Poder Executivo federal, tais como a Presidência da República, diversos órgãos do Ministério da Economia, órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Abarca também os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União.

Basicamente, esse processo compreende as etapas de: i) Planejamento do Processo de Elaboração; ii) Elaboração da Pré-proposta (captação da pré-proposta por órgão setorial); iii) Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta (estabelecimento de referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais); iv) Captação da Proposta Setorial (proposta orçamentária dos órgãos setoriais é detalhada no SIOP); e v) Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial que envia o PLOA ao Congresso Nacional.

Ao longo de cada exercício financeiro, após a publicação da LOA, servidores da Carreira prestam apoio técnico no processo de alterações orçamentárias, por meio da elaboração e da execução dos créditos adicionais (suplementares¹⁰, especiais¹¹ e extraordinários¹²), que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento.

Frise-se também a importância dos servidores da Carreira nos órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Em exercício em todos os ministérios, eles são responsáveis pela elaboração das respectivas propostas setoriais de orçamento

⁸ Relevância e desempenho são critérios que orientam as avaliações de programas implementadas pelo Tesouro canadense. Ver: “*Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs*”, 2013. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/assessing-program-resource-utilization-evaluating-federal-programs.html>.

⁹ De acordo com o princípio orçamentário da universalidade, a LOA deve compreender a estimativa de receitas e a fixação de despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e

fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (§ 5º do art. 165 da CF de 1988 e caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964).

¹⁰ Destinados a reforço de dotação orçamentária.

¹¹ Destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

¹² Destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública



encaminhadas ao órgão central (SOF), e, no decorrer do exercício financeiro, pela administração orçamentária durante a fase de execução da despesa.

3. Considerações Finais

Conclui-se que, com base no que foi exposto anteriormente, um eventual “desmonte” da Carreira de Planejamento e Orçamento implicaria um alto custo social, econômico e ambiental para o Estado e a sociedade brasileira.

Em âmbito estatal, haveria graves prejuízos no que concerne à capacidade do Estado brasileiro em elaborar e implementar políticas públicas, tendo em vista que a Carreira é detentora, quase que exclusivamente, dos conhecimentos técnicos necessários à execução das funções de planejamento governamental e orçamentação pública.

No plano social, sem o pleno exercício dessas funções, os recursos públicos destinados às áreas de saúde, educação, assistência social etc tenderiam a não ser despendidos de forma planejada, comprometendo a otimização dos recursos e mesmo a oferta desses serviços para parte da população. Além disso, direitos humanos fundamentais previstos em lei e na Carta de Magna de 1988 correriam riscos de não serem efetivados.

Em tais circunstâncias, o “marco social” ou civilizatório e o Estado Democrático de Direito previstos no ordenamento jurídico vigente estariam, por consequência, ameaçados.

Nesse sentido, sem a plena concretização das atribuições do SPOF, é pouco provável que o Brasil se torne, no médio e longo prazo, um país socialmente justo, economicamente competitivo e ambientalmente sustentável.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, Fernando Cardin. *Is this ‘it’? An outline of a theory of depressions*. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 36, nº 3 (144), pp. 451-469, July-September/2016.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

GARCIA, Ronaldo C. e CARDOSO JR. José Celso. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento*. In: CARDOSO JR. José Celso e CUNHA, Alexandre (Org.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. IPEA, Brasília, 2015.

IPEA; ASSECOR. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. – Brasília, 2017.

KREGEL, JAN. *Há alternativas para as estratégias de desenvolvimento da América Latina?* In DOS SANTOS, Theotônio (coord.) e MARTINS, Carlos E. e BRUCKMANN, Mônica. **Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade**. Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2008.

RODRIK, Dani. *The Past, Present, and Future of Economic Growth*. **Global Citizen Foundation. Working Paper 1**, 2013.

SICSU, João. *Brasil: É uma depressão, não foi apenas uma recessão*. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 1-41, jan./abr. 2019.

WADE, Robert. *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”*. **Working Paper n. 31, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE**, June 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The World-System Analysis: an introduction**. Durham/ London: Duke University Press, 2004.

