

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

NOTA 01

Planejamento, Orçamento e Gestão

afipea

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

GT Ipea - Planejamento, Orçamento e Gestão¹

José Celso Cardoso Jr.

Leandro Couto

Ronaldo Garcia

Daniel Avelino

Alexandre Gomide

1. Contextualização e diagnóstico

Após longo e tormentoso período de intenções autoritárias, negação de direitos e demais atentados à CF-1988, mormente o desmonte do Estado, das organizações e políticas públicas federais, chegou ao fim no Brasil o governo Bolsonaro, Guedes e cia. Infelizmente, no entanto, o malogro desse desgoverno não foi apenas eleitoral. Ao fim desse tenebroso período, constata-se, como consequência direta da tentativa de destruição dos aparatos e institucionalidades de Estado, imensa fragilização político-institucional e um quase colapso das condições econômicas e sociais de vida para imensos contingentes populacionais e regiões do país.

Assim, diante desse quadro de terra arrasada é que desafios insanos se colocam para o recém-eleito governo Lula. Para enfrenta-los, praticamente tudo, em âmbito estatal, precisará passar ou por processos profundos e céleres de recriação/reconstrução, ou por processos igualmente profundos e céleres de inovação e experimentalismo institucional. Dentre esses, referimo-nos aqui a – cada vez mais imperiosa – necessidade de se conferir centralidade política e capacidade institucional a 3 funções estruturantes da administração pública federal: *planejamento estratégico governamental, orçamentação e gestão pública*, sem o que o próprio processo de governar estará em risco no futuro governo Lula (2023/2026).

No que toca ao **Planejamento Governamental**, tem-se que os “sistemas” de planejamento federal e nacional estão completamente sucateados, tanto em termos de pessoal como – principalmente – em termos organizacionais (posição rebaixada e hiper subordinada na estrutura de governo) e institucionais (fragmentação e burocratização dos processos e precariedade das legislações pertinentes).

Neste sentido, embora o ideal fosse recriar a estrutura de planejamento no âmbito da Presidência da República, acreditamos que um *second best* do tipo MPO – vide figuras abaixo – pode cumprir de modo satisfatório as tarefas de: i) prospectar e planejar o longo prazo (via incorporação e reformatação da atual SAE); ii) definir as prioridades orçamentárias por meio do PPA, LDO e LOA (via incorporação e reformatação da atual SOF; iii) coordenar as agendas e programas federais de modo transversal e multissetorial (via recriação e reformatação da antiga SPI); iv) promover inovações e efetividade no campo da articulação e realizações federativas e sociais junto ao planejamento federal (via criação e formatação de nova secretaria para tanto); v); o mesmo no campo da coordenação e reativação pública das empresas estatais estratégicas (via recriação e reformatação da antiga SEST/DEST); e vi) monitorar e avaliar de modo estratégico e tempestivo os programas federais (via recriação e reformatação da antiga SPI).

Por sua vez, do ponto de vista da **Governança Orçamentária**, ao contrário do que o debate corrente sugere, o processo orçamentário é fenômeno complexo, multifacetado e dinâmico.

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

Pode-se dizer que até 2015 havia preocupação governamental e tendências bem definidas no sentido de lhe conferir: i) maior flexibilidade alocativa ao gasto público real; ii) mais participação, transparência e representatividade – vale dizer: possibilidade de identificação – social e territorial do gasto (ainda que nem tanto em termos do processo decisório pretérito); e iii) maior robustez do ponto de vista macroeconômico, expressa pelos indicadores clássicos de fluxos e estoques. Já de 2015 e 2016 até 2022 movimentos opostos aos narrados acima se afirmaram politicamente: i) aumento da rigidez e insuficiência orçamentária causada sobretudo pela EC 95/2016 do teto de gastos; ii) diminuição ou empobrecimento da participação, da transparência e da representatividade social e territorial do gasto; iii) maior empoderamento – de tipo antirrepublicano e antidemocrático – do poder legislativo a partir da implementação (com valores exacerbados) das emendas individuais impositivas e emendas secretas do relator; iv) piora da relação do orçamento federal com a dimensão macroeconômica, e sobrevalorização das formas financeiras/estéreis de captura dos fluxos orçamentários correntes.

Por fim, no campo da **Gestão Pública**, ela está há muitos anos à deriva, sem uma concepção de Estado (republicano, democrático e desenvolvimentista) a partir da qual uma verdadeira reforma administrativa de índole progressista e transformadora pudesse ganhar espaço institucional para se desenvolver. Ao contrário disso, essa agenda foi fortemente dominada pelas más intenções da PEC 32/2020, que mais atrapalharam que ajudaram a identificar os verdadeiros problemas histórico-estruturais do setor público brasileiro, a saber: o autoritarismo, o burocratismo, o privatismo, o fiscalismo e o corporativismo. Todos esses aspectos seriam exacerbados caso a PEC 32/2020 fosse aprovada, destruindo as bases constitucionais e institucionais necessárias à profissionalização da burocracia pública e à melhoria do desempenho agregado do setor público.

Deste modo, é preciso ter claro que a gestão cotidiana e as transformações necessárias da máquina pública são tarefas de natureza contínua, coletiva e cumulativa. Isso significa serem necessárias estruturas permanentes de Estado responsáveis por: i) práticas cotidianas de gestão dos aparatos e procedimentos de Estado; ii) práticas de inovação e modernização permanentes dos aparatos e rotinas de Estado; iii) o mesmo no campo da modernização tecnológica e governo digital; iv) o mesmo em relação à gestão pública do patrimônio governamental federal; v) o mesmo no âmbito das relações federativas e sociais necessárias à modernização permanente da gestão pública em níveis subnacionais; e vi) o mesmo relativamente à gestão de pessoas e às relações e condições de trabalho no setor público como um todo.

2. Propostas

No caso do Planejamento Governamental, trata-se de resgatar a centralidade organizacional e política, bem como a capacidade institucional da função planejamento governamental estratégico.

No caso do Processo Orçamentário, trata-se de avançar – normativa, cultural e institucionalmente – na construção de um processo orçamentário republicano e democrático, vale dizer: participativo, transparente, social e territorialmente representativo, flexível e significativo em termos setoriais e macroeconômicos.

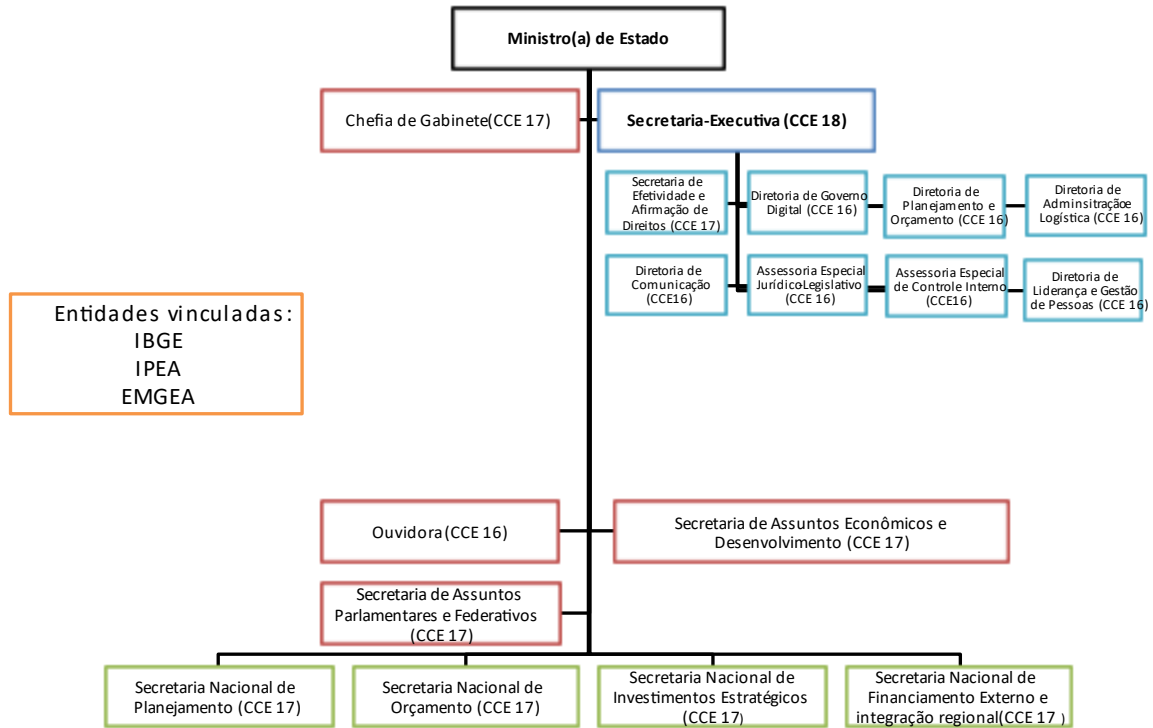
E no caso da Gestão Pública, temos que suplantar o paradigma retrógrado da PEC 32/2020 e colocar em movimento uma discussão mais qualificada e bem informada sobre os reais problemas e possíveis soluções da administração pública brasileira.

Em todos os três casos, faz-se necessário, por meio do Decreto Presidencial de 01º janeiro de 2023, de ou instituir-se dois novos Ministérios em Linha, um de Planejamento e Orçamento e outro para a Gestão Pública e Reforma do Estado, ou alternativamente, estruturar todas essas

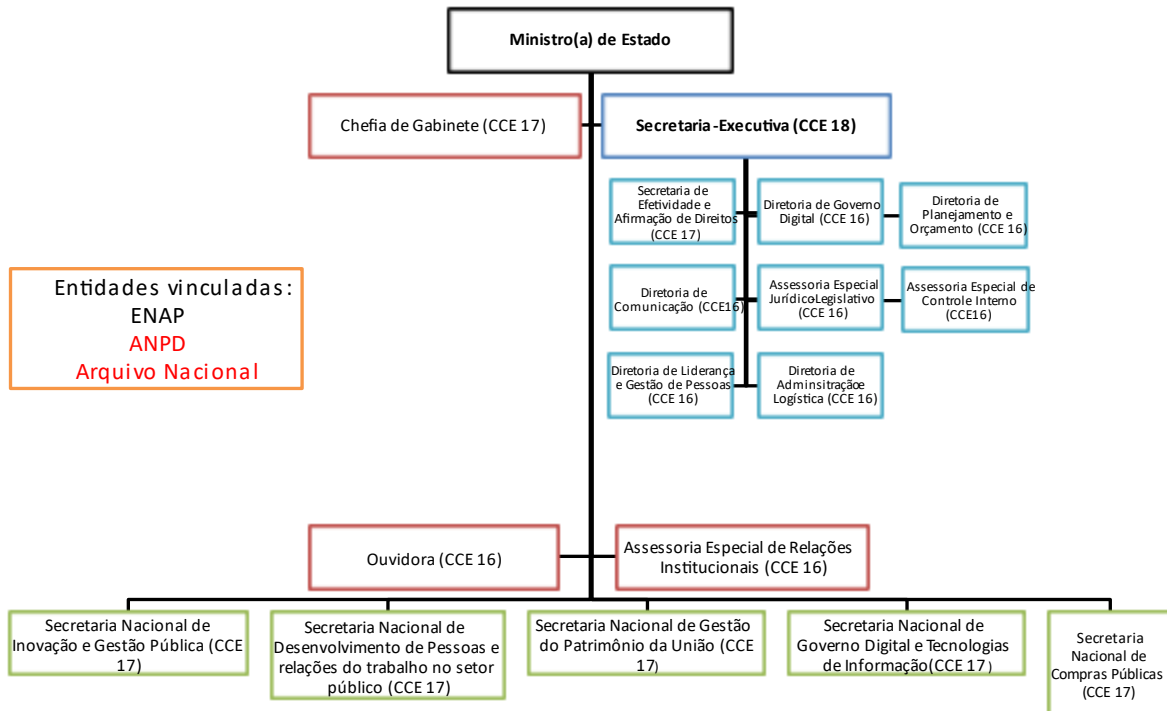
dimensões em um único Ministério de natureza e implicações transversais à toda administração pública federal.

As figuras a seguir resumem essas alternativas, ainda em versão preliminar em discussão na equipe de transição.

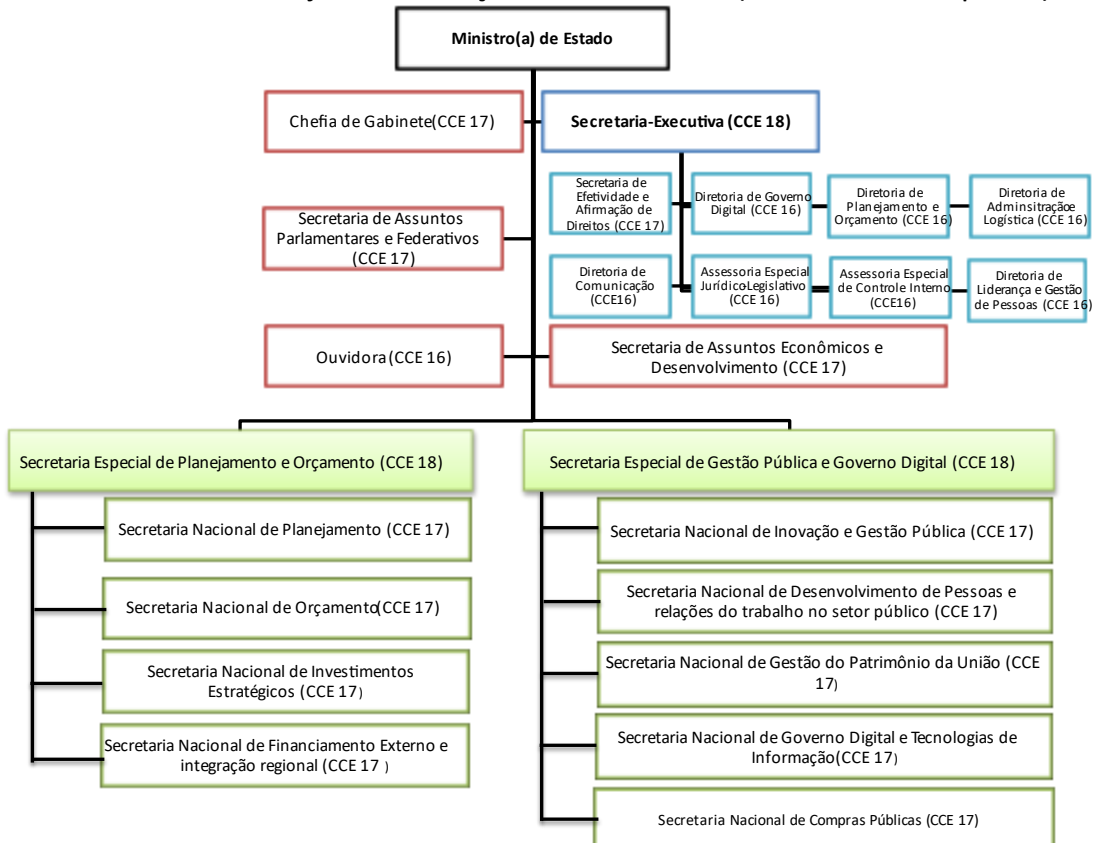
Ministério do Planejamento e Orçamento



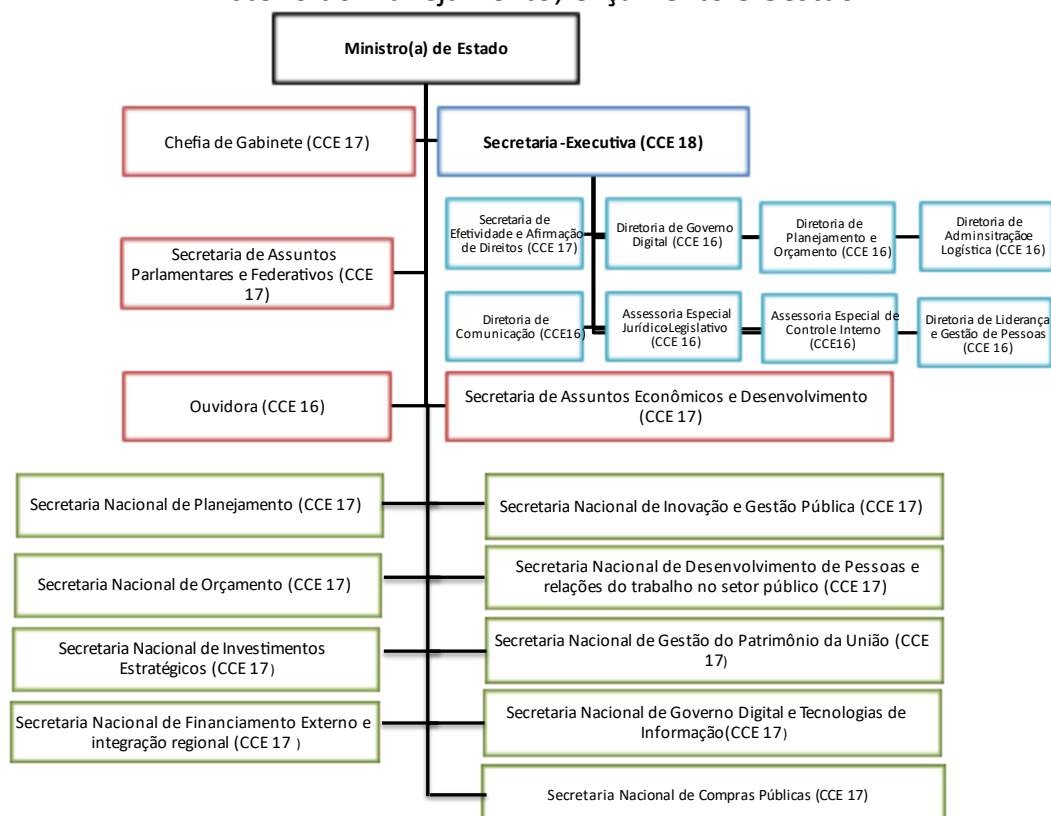
Ministério da Gestão e Modernização do Estado



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (C/ Secretaria Especial)



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



Referências

CARDOSO JR, JC (Org.) *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília, IPEA, 2015. Disponível em: < >. Acesso em 20 de nov. de 2022. https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf

CARDOSO JR, JC; MARQUES, R. (Orgs). *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma Administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*. Brasília, Fonacate, 2021. <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>

COUTO, LF; RODRIGUES, JM (Orgs). *Governança Orçamentária no Brasil*. IPEA; Brasília, CEPAL, 2022. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>

Anexo

GT IPEA – Transição Lula

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL ESTRATÉGICO

Problema	Os “sistemas” de planejamento federal e nacional estão completamente sucateados, tanto em termos de pessoal como – principalmente – em termos organizacionais (posição rebaixada e hiper subordinada na estrutura de governo) e institucionais (fragmentação e burocratização dos processos e precariedade das legislações pertinentes).
Objetivo	Resgatar a centralidade organizacional e política, bem como a capacidade institucional da função planejamento governamental estratégico.
Medida	Criação do Ministério do Planejamento e Orçamento – vide figura abaixo.
Justificativa	Embora o ideal fosse recriar a estrutura de planejamento no âmbito da presidência da república, acreditamos que um second best do tipo MPO – vide figura abaixo – pode cumprir de modo satisfatório as tarefas de: i) prospectar e planejar o longo prazo (via incorporação e reformatação da atual SAE); ii) definir as prioridades orçamentárias por meio do PPA, LDO e LOA (via incorporação e reformatação da atual SOF; iii) coordenar as agendas e programas federais de modo transversal e multissetorial (via recriação e reformatação da antiga SPI); iv) promover inovações e efetividade no campo da articulação e realizações federativas e sociais junto ao planejamento federal (via criação e formatação de nova secretaria para tanto); v); o mesmo no campo da coordenação e reativação pública das empresas estatais estratégicas (via recriação e reformatação da antiga SEST/DEST); e vi) monitorar e avaliar de modo estratégico e tempestivo os programas federais (via recriação e reformatação da antiga SPI).
Instrumento Legal	Decreto Presidencial de 01º janeiro de 2023

ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Problema	<p>Ao contrário do que o debate corrente sugere, o processo orçamentário é fenômeno complexo, multifacetado e dinâmico. Pode-se dizer que até 2015 havia preocupação governamental e tendências bem definidas no sentido de lhe conferir: i) maior flexibilidade alocativa ao gasto público real; ii) mais participação, transparência e representatividade – vale dizer: possibilidade de identificação – social e territorial do gasto (ainda que nem tanto em termos do processo decisório pretérito); e iii) maior robustez do ponto de vista macroeconômico, expressa pelos indicadores clássicos de fluxos e estoques.</p> <p>Já de 2015 e 2016 até 2022 movimentos opostos aos narrados acima se afirmaram politicamente: i) aumento da rigidez e insuficiência orçamentária causada sobretudo pela EC 95/2016 do teto de gastos; ii) diminuição ou empobrecimento da participação, da transparência e da representatividade social e territorial do gasto; iii) maior empoderamento – de tipo antirrepublicano e antidemocrático – do poder legislativo a partir da implementação (com valores exacerbados) das emendas individuais impositivas e emendas secretas do relator; iv) piora da relação do orçamento federal com a dimensão macroeconômica, e sobrevalorização das formas financeiras/estéreis de captura dos fluxos orçamentários correntes.</p>
Objetivo	<p>Reverter as tendências nefastas do presente, recuperar as tendências virtuosas do passado recente e avançar – normativa, cultural e institucionalmente – na construção de um processo orçamentário republicano e democrático, vale dizer: participativo, transparente, social e territorialmente representativo, flexível e significativo em termos setoriais e macroeconômicos.</p>
Medida	<p>Criação do Ministério do Planejamento e Orçamento – vide figura acima.</p>
Justificativa	<p>Para converter a atual SOF em um espaço e ator de reflexão e produção orçamentária de caráter estratégico, é preciso, para além da programação e gestão orçamentária que se faz hoje, direcionar os esforços da Secretaria para alavancar os processos de participação social, adequando as ações orçamentárias ao processo participativo e revelando as agendas transversais no orçamento. Além disso, é preciso estruturar diálogo com os demais entes federativos para revisitar o processo orçamentário de forma mais estruturada, possibilitando a revisão de classificações orçamentárias anacrônicas. Por fim, é necessário abrir canais para a assimilação dos processos avaliativos. Com isso, espera-se reverter a natureza insular dessa burocracia, reforçando sua atuação em redes intra e intergovernamental.</p>
Instrumento Legal	<p>Decreto Presidencial de 01º janeiro de 2023</p>

GESTÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO

Problema	A gestão pública no Brasil ficou vários anos à deriva, sem uma concepção de Estado (republicano, democrático e desenvolvimentista) a partir da qual uma verdadeira reforma administrativa de índole progressista e transformadora pudesse ganhar espaço institucional para se desenvolver. Ao contrário disso, essa agenda foi fortemente dominada pelas más intenções da PEC 32/2020, que mais atrapalharam que ajudaram a identificar os verdadeiros problemas histórico-estruturais do setor público brasileiro, a saber: o autoritarismo, o burocratismo, o privatismo, o fiscalismo e o corporativismo. Todos esses aspectos seriam exacerbados caso a PEC 32/2020 fosse aprovada, destruindo as bases constitucionais e institucionais necessárias à profissionalização da burocracia pública e à melhoria do desempenho agregado do setor público.
Objetivo	Suplantar o paradigma retrógrado da PEC 32/2020 e colocar em movimento uma discussão mais qualificada e bem informada sobre os reais problemas e possíveis soluções da administração pública brasileira.
Medida	Criação do Ministério da Gestão Pública, Inovação e Modernização do Estado – vide figura abaixo.
Justificativa	A gestão cotidiana e as transformações necessárias da máquina pública são tarefas de natureza contínua, coletiva e cumulativa. Isso significa serem necessárias estruturas permanentes de Estado responsáveis por: i) práticas cotidianas de gestão dos aparatos e procedimentos de Estado; ii) práticas de inovação e modernização permanentes dos aparatos e rotinas de Estado; iii) o mesmo no campo da modernização tecnológica e governo digital; iv) o mesmo em relação à gestão pública do patrimônio governamental federal; v) o mesmo no âmbito das relações federativas e sociais necessárias à modernização permanente da gestão pública em níveis subnacionais; e vi) o mesmo relativamente à gestão de pessoas e às relações e condições de trabalho no setor público como um todo.
Instrumento Legal	Decreto Presidencial de 01º janeiro de 2023