

# UNIDADE 5

## A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a necessidade de aperfeiçoamento institucional-administrativo do planejamento, para que seus métodos e técnicas possam ser realizados de forma eficiente e eficaz;
- ▶ Explicitar os momentos mais importantes de estruturação do Planejamento, tendo a Constituição de 1988 como referência para compreender a atual estrutura de planejamento; e
- ▶ Identificar a estrutura e a gestão dos Planos Plurianuais (PPA, bem como os quatro PPAs formulados a partir da determinação constitucional).



# A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Caro estudante,

Nesta Unidade você tomará conhecimento do processo de estruturação do planejamento no âmbito da Administração Federal. A rigor, a estruturação da atividade de planejamento no interior da Administração Federal aconteceu a partir do segundo movimento de reforma administrativa, de 1964 a 1967. O planejamento passou a ser organizado como sistema, passando a ter caráter permanente no interior da gestão pública.

Como foi observada nas Unidades anteriores, a década de 80 e parte da década de 90 não foram propícias ao desenvolvimento do planejamento. A crise fiscal do Estado nacional, o processo inflacionário, as ideologias liberais, o não atendimento da Administração Pública às demandas sociais, entre outras causas, impossibilitaram a adoção de ações organicamente planejadas. Com a estabilização econômica e o retraimento da crença de infalibilidade do mercado, entramos neste século, o XXI, com maiores chances de estabelecer maior racionalidade às práticas governamentais e, entre elas, certamente está o planejamento. É isso que veremos a seguir.

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PLANEJAMENTO

De orientação normativa, a formulação, a execução e o acompanhamento do planejamento governamental foram realizados sem a participação dos indivíduos e da representação da sociedade. Durante o regime militar a aprovação dos planos econômicos não

precisava passar pelo crivo do Congresso Nacional, e os orçamentos só eram examinados formalmente pelos parlamentares, pois não havia a possibilidade de alterar os seus conteúdos. Presenciamos que a razão econômica se fazia hegemônica ao considerar o planejamento como instrumento de aplicação racional de recursos públicos, sem levar em conta outras mediações (social, ambiental, tecnológica etc.) no processo de governar.

Até o final dos anos 80, o conceito de “público” restringia-se à esfera estatal. A Constituição de 1988 institucionalizou princípios referentes à participação e ao controle social, fazendo com que a ação societária viesse a ser reconhecida como integrante da ideia de “público”. Tal iniciativa constitucional exerceu grande influência na formatação de políticas públicas e na seleção de seus participantes durante o processo decisório. É possível verificar que em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988 ampliam-se a participação e o controle social em espaços públicos, até então considerados exclusivos da ação estatal.

Nesse sentido, verificamos **exemplos observados na Constituição** nos campos das políticas agrícola, urbana, da criança e do adolescente, da saúde, entre outras. No Capítulo II – Da Política Urbana, o artigo 29, inciso XII, ao referir-se às normas de organização municipal, dispõe sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

*Na próxima Unidade você conhecerá os espaços e as práticas de participação da sociedade na Administração Pública.*

Como fixa a Constituição de 1988 em seu artigo 174, o Estado, como agente normativo e regulador da economia, terá como uma das suas funções o planejamento, que será determinante para a área governamental e indicativo para o setor privado. Este mesmo dispositivo constitucional (art. 174), por meio do § 1º, remete à lei que “estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.



Veja na Constituição Federal de 1988 os artigos 204 e 187 que dispõem sobre a participação da população nas áreas da assistência social e da política agrícola, respectivamente.

Doze anos após a promulgação da Constituição foi sancionada a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Tesouro Nacional entende que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Tal lei pretende reforçar a articulação das atividades de planejamento e execução do gasto público.

Vários aspectos da LRF dão relevo à ação planejada e transparente na Administração Pública. Como informa Cunha e Marques (2004), a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a execução da ação governamental respaldada em propostas planejadas, que respeitem os limites e as condições institucionais impostas e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas, para que o governo consiga alocar melhor os recursos que a sociedade coloca à sua disposição para atendimento às suas demandas. Afirma a autora: “O planejamento é o alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal: quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos” (CUNHA; MARQUES, 2004, p. 11).

A Constituição Federal de 1988 e as demais emendas constitucionais (até a de n. 57, de 18 de dezembro de 2008) forneceram o modelo de estrutura de planejamento e orçamento, com a introdução do Planejamento Plurianual (PPA) das políticas públicas e da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que se articulam com a formulação e execução dos orçamentos e, também, com os procedimentos de controle fiscal.

### **Constituição Federal de 1988**

art. nº 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 1º. 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.

§ 2º. 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.

§ 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Para efeito de fundamentação do assunto em tela, o § 3º, do artigo 165, não foi relacionado na citação acima. Do § 1º podemos observar que para cada ciclo do PPA será necessário o envio pelo Executivo de lei específica para o Legislativo. Notamos, também, que se estabelece pela primeira vez, no âmbito constitucional, a relação entre planejamento e território, quando é explicitada a repartição regionalizada das despesas de capital.

Na verdade, elaborar um Plano Plurianual é decidir quais são os investimentos mais importantes dentro de um projeto de desenvolvimento equilibrado da sociedade. Na discussão do PPA, buscamos respostas para questões estratégicas fundamentais, como:

- ▶ Quais as ações mais adequadas para estimular os diversos setores da produção, consubstanciadas em política industrial existente?
- ▶ Quais as melhores políticas para gerar mais empregos e promover a inclusão social; quais são as ações para reduzir as desigualdades regionais e melhorar a renda das pessoas?
- ▶ Quais são os projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento econômico, social e ambiental?

- ▶ Quais os incentivos e financiamento para desenvolver científica e tecnologicamente o país?



Figura 9: Organização do PPA  
Fonte: MPOG (2007)

## OS PLANOS PLURIANUAIS – PPA

Verificamos que a Constituição Federal de 1988, na parte referente ao planejamento governamental, teve a clara intenção de integrar o PPA ao orçamento, ao tornar obrigatória a adoção dele, da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA) pelos diversos níveis de governo. Ou seja, a LDO e a LOA têm que estar alinhadas aos dispositivos enunciados no PPA.

Como forma de fortalecer esse instituto, verificamos que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade (§ 1º, artigo 167). Além do mais, o artigo n. 166, § 3º, inciso I prevê que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO. Nesse mesmo sentido, o § 4º do mesmo artigo assinala que as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.

Se o artigo n. 166 define que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, observamos que o artigo n. 74 e seu inciso I dispõem que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo n. 35 e inciso I definem o ciclo de quatro anos de execução do PPA, quando determina que o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e desenvolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Portanto, no primeiro ano do mandato presidencial, o novo governo executa um ano do PPA aprovado no governo anterior. Tal iniciativa tenta evitar a descontinuidade de realização de obras públicas, muito comum na nossa Administração Pública. Assim como permite que o novo mandatário tenha um ano para aprovar o novo ciclo do PPA, de acordo com o seu plano de governo.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram realizados quatro ciclos do plano plurianual de investimentos, encontrando-se na execução o quinto PPA, iniciado em 2008 e com conclusão em 2011.

- ▶ O primeiro PPA, com vigência entre 1992 e 1995, foi construído mais por imposição constitucional do que projeto de ordenamento governamental. Foi um período marcado pela instabilidade política e desequilíbrios econômico-financeiros. Na prática, o primeiro PPA não teve resultados efetivos.
- ▶ O segundo PPA (período 1996 a 1999), ao contrário do anterior, encontrou o País com satisfatória estabilidade econômica ensejada pelo Plano Real. Como está descrito no documento *O desafio do planejamento governamental*, publicado em 2002 pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão (MPOG), o conceito de “**Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**”\* surgiu no Plano Plurianual (1996-1999) como tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. De acordo com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro mandato, a ideia básica era tratar os desequilíbrios regionais e sociais levando em conta a geografia econômica do País e os fluxos de bens e serviços, sem considerar, para efeito do planejamento, os limites estaduais e regionais.

\*Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – visão de um processo contínuo de planejamento de longo prazo, referenciado ao território e à sustentabilidade, como elemento de integração de políticas públicas e do planejamento. Fonte: Elaborado pelos autores.

Para isso, a nova estratégia dava prioridade à maior integração das regiões brasileiras, à consolidação da ocupação do território e à criação de novas oportunidades de desenvolvimento. As ações do Governo Federal deveriam considerar a descentralização, a formação de parcerias e a busca de soluções de caráter estrutural.

- ▶ O terceiro PPA (2000-2003), diferentemente do que ocorreu com os dois planos anteriores, foi formalizado com a aprovação da Lei n. 9.989, de 21 julho de 2000, conforme determina a Constituição. Buscaram-se novas referências metodológicas para fortalecer a integração, o planejamento e a gestão. Nesse contexto, discutiu-se o novo papel do Estado, a função do planejamento em um novo ambiente, marcado pela integração internacional e pela competitividade, e as tendências atuais no campo das organizações.

A discussão evidenciou a necessidade de dar ao Plano uma consistência estratégica que assegurasse seletividade ao gasto público. O diagnóstico apontava que era preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Assim sendo, fortalece-se a ideia de transformar o Plano Plurianual em instrumento de gestão voltado para resultados na sociedade.

De acordo com Albuquerque (2005), o primeiro passo seria incorporar ao Plano os elementos necessários a um gerenciamento intensivo. O Decreto n. 2.829, de outubro de 1998, deu a base legal

para a organização de todas as ações do governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo à orientação estratégica do Presidente. Para cada programa deveria ser designado um gerente, comprometido com resultados e com a redução de custos. Estabeleceu-se também a obrigatoriedade de avaliação dos programas e do Plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. Uma previsão de recursos associada a um cenário macroeconômico consistente deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada ministério.

A combinação desses cinco elementos constituiu o eixo central do modelo de gestão pública incorporado ao Plano Plurianual 2000-2003. Então, a ação governamental fica estruturada através de programas, ou seja:

- ▶ organização por programas;
- ▶ fortalecimento da orientação estratégica;
- ▶ seletividade;
- ▶ gerenciamento; e
- ▶ avaliação.

O **programa** é um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o plano plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. O nascimento de um programa ocorre no momento em que se identifica um **problema** ou demanda da sociedade, que o governo precisa resolver ou atender; o trabalho infantil, por exemplo. Em seguida o **problema** deve ser mensurado por meio de um indicador; no caso, o percentual de crianças até 14 anos que trabalham. O passo seguinte é definir um objetivo a ser alcançado, que resulte numa variação do valor numérico do indicador. No exemplo citado, poderia ser a redução do percentual a zero, o que significaria a erradicação do trabalho infantil.

O objetivo deve expressar com precisão o resultado desejado sobre o público-alvo, ser compatível com os recursos disponíveis e alinhado com os macro-objetivos do Governo. Completa o **programa** um conjunto de

ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização do objetivo definido (ALBUQUERQUE; GARSON; VAINER, 2005).

Observamos no texto em destaque que o termo **programa** está diretamente relacionado à identificação e à mensuração de um problema que, de acordo com a análise de Garcia (2000), não há nos manuais, produzidos para orientar a elaboração do PPA, uma definição razoável para esse termo que, reconhece o autor, não se trata de tarefa de fácil resolução.

Matus (*apud* Garcia, 2000) ao conceber o **Plano Estratégico Situacional (PES)** – detalhado na Unidade 2 deste livro – certamente teve suas ideias tomadas como referência para a formulação do modelo de elaboração do Plano Plurianual.

No período de dezembro de 1998 a abril de 1999 realizou-se o inventário das ações de governo em execução, relacionando-as aos problemas e às demandas da sociedade que pretendiam resolver. O resultado dessas análises produziu um conjunto de 365 programas em execução, que serviu de referência para a elaboração dos programas do Plano Plurianual 2000-2003.

A implantação do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão provocou uma alteração na organização do Governo Federal. Os ministérios do Planejamento e Orçamento e de Administração Federal e Reforma do Estado foram fundidos num só, criando o novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

O objetivo declarado dessa iniciativa foi o de integrar as ações de governo nas três áreas, até então divididas em dois ministérios. O primeiro se encarregava do trabalho de planejamento de médio e longo prazos e da elaboração dos orçamentos da União. O segundo cuidava da reforma do estado e da gerência de recursos humanos e materiais.

Como complemento à reorganização administrativa foi desenvolvido o Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (SIGPLAN). Esse sistema foi concebido para apoiar a execução dos programas, os quais deveriam refletir as características

Matus (*apud* GARCIA, 2004, p. 26) propõe uma caracterização dos dois tipos básicos de problemas: o estruturado e o quase estruturado. É importante que você tenha acesso ao quadro que mostra essa diferenciação



do modelo de gerenciamento do PPA: a orientação para resultados; a desburocratização; o uso compartilhado de informações; o enfoque prospectivo; e a transparência para a sociedade.

O ciclo de gestão do PPA compreende, além da elaboração do plano, a implantação dos Programas que o constituem e o seu monitoramento, bem como a avaliação e a revisão do Plano. A elaboração do PPA será seguida pela discussão no âmbito do Legislativo. Aprovado o Plano, inicia-se sua implantação. É fundamental que se tenha claro, desde a sua elaboração, o modelo de gestão desse Plano. Veja a seguir as etapas de construção do PPA:

Conheça os principais objetivos do PPA

consultando o *Manual de Elaboração do Plano Plurianual* para prefeituras municipais, publicado pelo BNDES, e concebido por Albuquerque, Garson e Vainer (2005), disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2011.

- ▶ **Elaboração:** processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, por intermédio dos quais se materializará a ação do governo. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de Projeto de Lei, para discussão com o Legislativo.
- ▶ **Implantação:** é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, em que a disponibilização de recursos, por meio dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.
- ▶ **Monitoramento:** processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
- ▶ **Avaliação:** é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem às demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.
- ▶ **Revisão:** processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

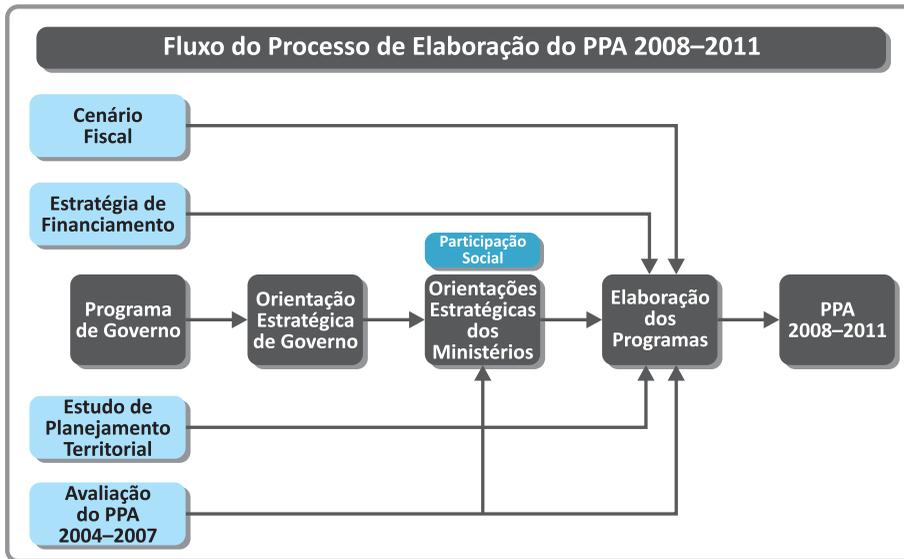


Figura 10: Fluxo de Elaboração do PPA  
Fonte: MPOG (2007)

No primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 foi aprovado através da Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Cavalcante (2007) informa que não foram realizadas mudanças substanciais no modelo de planejamento e gestão até então adotado. Observou-se, porém, uma ampliação da divulgação do PPA e da participação da sociedade na sua elaboração.

O modelo de gestão fixado pelo Decreto n. 5.233, de 6 de outubro de 2004, embora com poucas alterações, modifica a composição gerencial ao associar o gerente do programa ao titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado. Além desse modelo, foram criadas as figuras do gerente executivo com a função de apoiar o gerente executivo e o coordenador de ação para viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa.

Os principais objetivos apresentados no PPA 2004-2007 foram os seguintes:

- ▶ construir uma gestão colegiada orientada para resultados;
- ▶ viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;
- ▶ incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;

- ▶ melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas; e
- ▶ propiciar mecanismos para a tomada de decisões estratégicas e operacionais.



Os artigos 8º, 17 e 18, dessa Lei definem que o Poder Executivo manterá sistemas de informações gerenciais e de monitoramento e avaliação, responsabilizando os órgãos desse Poder pela atualização das informações.

O PPA 2008-2011 foi fixado mediante a **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008**, portanto trata-se do plano plurianual ora em execução. O PPA 2008-2011 estrutura as ações governamentais em três eixos: crescimento econômico; educação de qualidade; e agenda social. Procura responder aos desafios de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais.

Antes desse PPA ser instituído em 2008, o Governo do Presidente Lula, em janeiro de 2007, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de acelerar o ritmo de expansão da atividade econômica, com base no aumento da taxa de investimento da economia brasileira. As ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado.

De acordo com o *Manual de Elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011*, “[...] essas e outras ações prioritárias selecionadas pela Presidência da República serão o eixo estruturante do Projeto de Lei do PPA 2008-2011”. Tal procedimento preocupa caso o processo de construção de um Plano Plurianual, mais abrangente e inerente ao Estado brasileiro, ficar restrito aos objetivos e metas contemplados num Plano de Governo (PAC), obviamente mais restrito e sem a devida obrigatoriedade de participação da sociedade civil no seu processo de elaboração (ALBUQUERQUE *et al.*, 2005, p. 10).

Na Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 a 2011, a ênfase é atribuída à questão da participação.

#### **Lei n. 11.653**

**Art. 20.** O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

**Art. 21.** O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade.

Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual.

Na leitura dos dispositivos da Lei n. 11.653 explicitados anteriormente, observamos especial preocupação com a participação dos indivíduos e da representação da sociedade na elaboração e gestão do plano plurianual, assim como de garantir o livre acesso às suas informações. Ressaltamos que, até poucos anos atrás, grande parte dos governos estaduais não permitia o acesso aos seus dados financeiros, e esta restrição era extensiva aos deputados de partidos de oposição.

A democratização dos procedimentos de definição e de avaliação de políticas públicas, além dos aperfeiçoamentos verificados na gestão dos planos plurianuais e nos demais instrumentos orçamentários, financeiros e contábeis, mostra não somente a modernização administrativa dos métodos, das técnicas e dos instrumentos a serviço da administração estatal, mas, sobretudo, uma mudança qualitativa na maneira de formulá-los e de gerenciá-los, ao aproximar o Estado da sociedade.



Figura 11: Ciclo do PPA  
Fonte: MPOG (2007)

## SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL – SPOF

O planejamento como sistema foi instituído pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. De acordo com Beltrão (1969, p. 52), Ministro da Fazenda do governo Castello Branco, a atividade de planejamento é uma atividade-meio, que se organiza geralmente em sistema, isto é, horizontalmente, e funciona não em termos de hierarquia, mas de subordinação técnica, ao passo que as atividades-fim que têm por destino o público ou consumidor, organizam-se no sentido de atingi-los, isto é, em sentido vertical. A atividade de planejamento é uma atividade-meio, mas possui uma característica especial, que resulta de sua natureza globalizadora e integradora.

Os princípios que nortearam a elaboração do Decreto-Lei n. 200, segundo Beltrão (1969, p. 53), apontavam para a seguinte direção:

[...] que a função de orçamento acompanha necessariamente a função de planejamento, os planos se desdobram ordinariamente em programas anuais, e o orçamento nada mais é que o custo do Programa anual.

No artigo 7º, do Decreto-Lei n. 200, diz que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise à promoção do desenvolvimento econômico-social do País e da segurança nacional (lembre-se que essa norma foi publicada na fase inicial do regime militar), norteados por planos e programas, compreendendo:

- ▶ plano geral de governo;
- ▶ programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- ▶ orçamento-programa anual; e
- ▶ programação financeira de desembolso.

Além da coordenação da elaboração do plano geral de governo, era da competência do Ministério de Planejamento a coordenação geral das atividades de planejamento (exceto as atividades específicas dos ministérios militares), cabendo aos ministros das demais pastas orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional. Em cada estrutura ministerial havia um órgão de planejamento, de coordenação e de controle financeiro, sob supervisão técnica do extinto Ministério de Planejamento e Coordenação Geral.

O artigo 18, do Decreto-Lei n. 200, determina que toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

Mais recentemente, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) foi criado através da Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. De acordo com o artigo 2 dessa norma, o SPOF tem por finalidade:

- ▶ formular o planejamento estratégico nacional;
- ▶ formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;



No artigo 7º, da Lei n. 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina o SPOF, são relacionadas as principais atividades a serem executadas pelas unidades do sistema de planejamento.

- ▶ formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- ▶ gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- e
- ▶ promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Segundo o artigo 4º da referida lei, que define as competências do Sistema, o SPOF “[...] compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas”.

### Estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

Integram o SPOF os seguintes órgãos, conforme estabelecido no artigo 4º:

- ▶ **Órgão central:** o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- ▶ **Órgãos setoriais:** unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.
- ▶ **Órgãos específicos:** aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

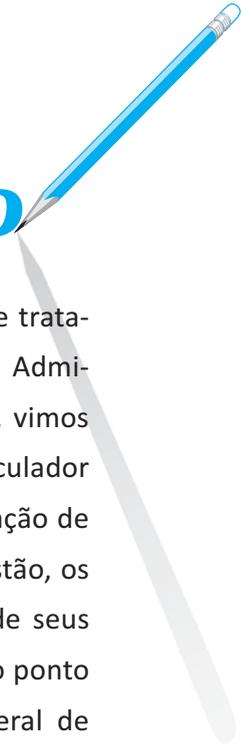
Para efeito de supervisão e orientação, as unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, ao respectivo órgão setorial.

## Complementando...

Informações complementares para entendimento da estrutura e do funcionamento do sistema federal de planejamento, assim como os planos econômicos e os PPAs poderão ser obtidas acessando os seguintes endereços:

-  *Portal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* – disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* – disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)* – disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011* – disponível em: <[http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2011.

# Resumindo



Nesta Unidade chegamos ao fim dos estudos que trataram da descoberta e da evolução do planejamento na Administração Federal brasileira. Do ponto de vista técnico, vimos o aperfeiçoamento do planejamento como sistema articulador e integrador, da capacidade dele com relação à formulação de planos e da modernização dos seus mecanismos de gestão, os quais dotam-no de meios necessários para melhoria de seus sistemas de informações, de controle e de avaliação. Do ponto de vista político, verificamos que a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na ampliação da participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação de planos governamentais, definidores, em última instância, da vida de cada um de nós.



## Atividades de aprendizagem

Para saber se você entendeu o que foi apresentado, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos e, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Relacione as principais mudanças organizacionais sofridas pelo órgão central de planejamento da Administração Federal, desde a sua criação.
2. Pesquise sobre a estrutura organizacional e o modelo de gestão da unidade responsável pelo planejamento governamental de sua cidade ou Estado.
3. Levante informações sobre a implantação do PPA 2004-2007, em sua cidade ou Estado, de acordo com os seguintes elementos: macro-objetivos e programas finalísticos da área social.
4. Há avaliação dos resultados dos programas e dos projetos relacionados no PPA? Em caso afirmativo, quais foram os resultados obtidos?
5. Quais foram os mecanismos de gestão definidos pelo Governo para execução do Plano?
6. Levante informações sobre a formulação do atual ciclo do PPA (2008-2011), verificando: base estratégica (situação atual X futura desejada); participação da sociedade e restrições orçamentárias e financeiras.
7. Quais as principais diretrizes emanadas do Governo para a elaboração do Plano?