



26 a 29 de maio de 2015

MUDANÇA DO MODELO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2012-2015 DA CULTURA

Adélia Zimbrão¹

RESUMO: O texto tem o propósito de trazer para o debate das políticas culturais reflexões que estimularam e embasaram a mudança do modelo de planejamento governamental, expressa no Plano Plurianual 2012-2015. As questões problematizadas nos PPAs anteriores e ²que fundamentaram a reestruturação da metodologia de planejamento podem ser pertinentes às discussões empreendidas na produção de políticas públicas de cultura. Para isso, fez-se uma breve análise de como foi a assimilação da nova estrutura do PPA, assim como de efeitos e reflexos dessa mudança, durante o processo de elaboração do PPA setorial de cultura do Ministério da Cultura. O estudo foi feito com base em documentos oficiais e observação participante analisados à luz de referencial teórico apropriado.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento governamental; Plano Plurianual; Políticas Públicas de Cultura

1. Introdução

Num contexto em que prevalece, na cúpula do governo federal, perspectivas teóricas de que o planejamento, não obstante tenha conteúdo técnico, é um processo político, notadamente nas sociedades que almejam a transformação das estruturas econômicas e sociais (Bercovici, 2006), assim como o entendimento de o Estado tem papel ativo no desenvolvimento do país, o modelo do Plano Plurianual, baseado no orçamento-programa, vigente até 2010, foi considerado inadequado por vários motivos. Entre as questões diagnosticadas está a de que o Plano Plurianual (PPA) foi afastado da missão constitucional para o qual foi concebido, em razão de uma concepção restrita de planejamento, vinculada às teorias da administração (Santos, 2011), que na década de 90 estavam fortemente marcadas pelo discurso “gerencialista”³. Conceito no qual se trata de um instrumento técnico a cargo de especialista do corpo burocrático. Além disso, esse modelo de PPA foi concebido num período sob o domínio da ideologia neoliberal em que o Estado tem papel mínimo, prevalecendo o mercado como instância determinante da vida social.

¹ Adélia Cristina Zimbrão da Silva é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Doutoranda em Psicologia Social pelo Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Com mestrado em Administração Pública (EBAP-FGV 2001), especialização lato sensu em Sociologia Urbana (UERJ 1998) e formação em Psicologia (UERJ 1995).

³ De forma muito sintética, a administração pública gerencial, prevista no *Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995*, visou implantar na administração pública uma racionalidade administrativa usada em organizações privadas.



26 a 29 de maio de 2015

Nesse movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, com objetivo de qualificar o plano como instrumento efetivo de planejamento de políticas públicas, o Governo Federal apresentou um novo modelo de PPA, no início dessa década. Nesse sentido, a nova estrutura proposta de Plano Plurianual tem a finalidade de dotar o planejamento de maior capacidade para viabilizar o desenvolvimento do país.

O texto tem o propósito de trazer para o debate das políticas culturais reflexões que estimularam e embasaram a mudança do modelo de planejamento governamental, expressa no Plano Plurianual 2012-2105. As questões problematizadas nos PPAs anteriores e que fundamentaram a reestruturação da metodologia de planejamento podem ser pertinentes às discussões empreendidas na produção de políticas públicas de cultura. Para isso, fez-se uma breve análise de como foi a assimilação da nova estrutura do PPA, assim como de efeitos e reflexos dessa mudança, durante o processo de elaboração do PPA setorial de cultura do Ministério da Cultura. O estudo foi feito com base em documentos oficiais e observação participante analisados à luz de referencial teórico apropriado.

2. Questões problematizadas nos PPAs anteriores e Mudança do modelo de planejamento governamental

É importante para o propósito do texto que se tenha uma visão geral sobre a construção do PPA e suas conexões com o projeto político legitimado pelas eleições, neste caso para a presidência da República, posto que se trata do PPA do governo federal. Nesse sentido, seguindo a descrição de Paulo (2010) acerca da dinâmica “simples e lógica” (2010:175) de construção do PPA, esta se inicia com a apresentação de um plano de governo, pelos candidatos, durante a campanha eleitoral, que expressa compromissos a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito. Com o término do processo eleitoral, o plano de governo do candidato vencedor deverá servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica para o novo governo. Essa orientação estratégica deve dar subsídios para a construção das diretrizes estratégicas de cada setor, de modo que se obtenha sinergia e cooperação entre as políticas governamentais. Com base nessas diretrizes devem ser definidas as políticas propriamente ditas, que serão concretizadas por meio dos programas e ações (orçamentárias ou não) que os formam. É necessário também, além dessas definições, uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, com o fim de dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas (Paulo, 2010).



26 a 29 de maio de 2015

Essa visão geral teve como base principalmente o PPA 2008-2011, que apresentava a seguinte estrutura:



Fonte: Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011, pág.16.

Entretanto, conforme Franke, Navarro, *et all* (2012), essa estrutura de PPA apresentava fragilidades relacionadas à capacidade de mostrar diversos aspectos próprios do planejamento, isto é, da função planejamento. Tal fato estaria criando dificuldades adicionais para que o instrumento realizasse o papel de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental, com vistas a cumprir os objetivos fundamentais da República (Franke, Navarro, *et all*, 2012; Brasil, 2011b). Além disso, a forma de construção e apresentação das informações, neste modelo, não estava contribuindo para que o plano dialogasse com o funcionamento da administração pública. Situação esta considerada um grande problema, ainda mais em um contexto onde havia maior pressão para que o Poder Público exercesse o papel de provedor e indutor do desenvolvimento (Franke, Navarro, *et all*, 2012). Nesse sentido, a dificuldade desse formato de PPA na produção de subsídios para aprimorar a capacidade do governo teve como consequência a perda de valor do PPA enquanto instrumento de planejamento e gestão (Franke, Navarro, *et all*, 2012). Tal avaliação, frente a experiências bem-sucedidas na formulação e implementação das principais agendas do governo federal, impulsionou um processo de ressignificação deste instituto (Franke, Navarro, *et all*, 2012). Essas experiências inspiradoras são o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Programa Minha Casa Minha Vida (Franke, Navarro, *et all*, 2012; Cardoso Júnior, Rocha, *et all*, 2013).



26 a 29 de maio de 2015

O processo de ressignificação do PPA é decorrente de análises, conforme Cardoso Júnior, Rocha, Navarro & Santos (2013), que estão associadas às mudanças conceituais no modelo de gestão e à revalorização do planejamento das políticas públicas no Brasil. Mudanças conceituais relacionadas com o resgate do planejamento governamental no Brasil, que deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública, para que os fundamentos e objetivos da República sejam cumpridos (Cardoso Júnior, Rocha, *et all*, 2013, Franke, Navarro, *et all*, 2012, Brasil, 2011b).

Essa leitura, que remete a conceitos distintos de transparência, gestão e da própria função planejamento, diverge da feita no período anterior (FHC – 1995-2002⁴), que preconizava a instituição de um estado social-liberal (ideologia dominante à época), no qual o Estado tem papel reduzido, por isso subtraído de instrumentos (como as estruturas de planejamento governamental construídas até então) para exercer sua missão (Nogueira *apud* Franke, Navarro, *et all*, 2012). Todo o esforço passou a se concentrar no curto prazo, tendo como foco principal o chamado “ajuste fiscal”. Além disso, na análise de Nogueira (*apud* Franke, Navarro, *et all*, 2012), caberia investigar com mais cuidado a contribuição efetiva do discurso do gerencialismo no aprimoramento da gestão pública, pois há muitas inconsistências, entre elas, “o discurso da melhoria de gestão, que foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos” (Franke, Navarro, *et all*, 2012:27).

O Estado social-liberal pretendido, com seu discurso de ajuste fiscal e de reforma gerencial, levou a implementação da reforma orçamentária de 2000 e também reformulação da estrutura do PPA de 2000-2003 (é o que se argumenta conforme Franke, Navarro, *et all*, 2012). Essa reforma orçamentária foi posta em execução com principal objetivo de racionalizar o PPA e integrá-lo ao orçamento por meio do *programa*⁵. Este, definido como uma categoria que deveria ser comum aos instrumentos e ao qual estariam associados

⁴ No cenário político, a predominância de uma agenda neoliberal, com a imposição do livre mercado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, os discursos do gerencialismo no aprimoramento da gestão pública e do cidadão-cliente, as privatizações, as terceirizações, e a crise socioeconômica.

⁵ A base dessa reforma foi a instituição do orçamento-programa, um instituto que pretende combinar análise de políticas com elaboração de orçamento, conforme Franke, Navarro, *et all*, (2012). Segundo Cardoso Júnior, Rocha, *et all*, (2013), a integração entre plano e orçamento por essa forma sofreu influência do Modelo Orçamento-Programa introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (Planning Programming Budgeting System).



26 a 29 de maio de 2015

indicadores. Nesse sentido, organizou-se um instrumento de planejamento voltado para controlar as ações (programa como centro de custos) com a finalidade de redução dos gastos públicos. O resultado foi um alinhamento entre a estrutura do plano e do orçamento⁶, que levou a uma sobreposição do plano ao orçamento. Essa sobreposição acarretou dois resultados negativos (entre outros), que foram a baixa capacidade de diagnóstico, dado que a análise das políticas não era o foco da reforma; e a redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública, já que o poder das estruturas orçamentárias predominou na delimitação do PPA (Franke, Navarro, *et all*, 2012).

Nesse processo de combinar os dois instrumentos⁷, reconheceu-se uma tensão entre a racionalidade do planejamento e a do orçamento e suas categorias. Essa lógica orçamentária gerou uma perspectiva própria sobre a ação governamental. E esta perspectiva desvela que dependendo da forma como o Estado e seus instrumentos estão sendo estruturados e que prevaleceu a classificação orçamentária, profundamente influenciada pela Lei nº 4.320/64 implicará no reconhecimento ou não de públicos, de direitos, de políticas, etc (Franke, Navarro, *et all*, 2012).

Outra questão levantada relativa à aplicação do modelo anterior se refere à forma pela qual o instrumento foi apropriado⁸ pela Administração Pública (Santos *apud* Franke, Navarro, *et all*, 2012; Santos, 2011), ou seja, a demarcação das ações orçamentárias é vista, às vezes, como um espaço para resguardar os recursos dentro das organizações. Esta situação fragmenta as ações, distanciando-as da perspectiva do planejamento e da gestão, além de ter reflexo também sobre os programas (Franke, Navarro, *et all*, 2012).

Além disso, a sobreposição plano-orçamento estimulou apropriações e entendimentos acerca da função planejamento que reduziram, de modo significativo, o monitoramento dos programas para o acompanhamento físico e financeiro do orçamento, bem como as análises provenientes dele. Esse acompanhamento, baseado principalmente na ação orçamentária, pouco refletia a situação da política e as principais realizações do governo (Cardoso Júnior, Rocha, *et all*, 2013). Nesse sentido, conforme Franke, Navarro, *et all* (2012), alega-se que o plano estruturado exatamente como um orçamento plurianual não teve êxito no cumprimento

⁶ De acordo com Franke, Navarro, *et all*, (2012), plano e orçamento apresentavam ações orçamentárias com as respectivas metas físicas e financeiras além dos indicadores do programa, quantificados apenas no plano. O sistema de gestão desenvolvido para o plano foi com base nas as categorias orçamentárias comuns (programa, indicador e ação).

⁷ Dois instrumentos, que segundo Cardoso Júnior, Rocha, Navarro & Santos (2013), são de planejamento mas que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais de natureza, conteúdo e forma.

⁸ Santos (2011) refere-se à apropriação do conceito de planejamento - apropriações parciais que teriam influenciado nas características do PPA 2008-2011 e anteriores - a partir de análises ancoradas nas reflexões de Pierre Bourdieu, especialmente as teorias relacionadas aos conceitos de *habitus*, *campo* e *doxa*.



26 a 29 de maio de 2015

de expor alguns dos principais desafios para o país, assim como não produziu espaço apropriado para dar vazão às declarações políticas, “visto que o processo era dominado pela linguagem e racionalidade técnica a partir das ‘categorias técnicas do orçamento’” (2012:29).

Na aposta por resgatar a função Planejamento⁹ e superar a sobreposição entre plano e orçamento dentre outros problemas diagnosticados, foi concebida uma nova arquitetura de plano, o PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil. Este PPA possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores¹⁰ - que tiveram, como já foi explicado, desenho e estrutura inspirados no modelo técnico-racional *orçamento-programa* (Franke, Navarro, *et all*, 2012; Cardoso Júnior, Rocha, Navarro & Santos, 2013) - principalmente porque o Plano tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização no nível operacional (Brasil, 2011b). Isso significa que:

“O sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, e qualifica a comunicação com a sociedade” (Brasil, 2011b:9).

Desse modo, de acordo com as *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (Brasil, 2001), o binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, é substituído por Programas Temáticos (e de Gestão), Objetivos e Iniciativas, convertendo-se a Ação uma classe exclusiva dos orçamentos. Essa separação, de acordo com o citado documento, não traria prejuízo à integração, pois o novo arranjo define claramente uma relação de complementaridade entre os dois instrumentos.

A proposta de estruturar o plano a partir de programas temáticos veio de um esforço, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), de ordenamento conceitual de como conformar e tratar as políticas públicas no âmbito da coordenação do governo (Franke, Navarro, *et all*, 2012). Nesse sentido, conforme Franke, Navarro, *et all*, (2012), esse formato que possibilita nível mais adequado de agregação das categorias do PPA (em temas), confirma o argumento de que no PPA 2012-2015 a coordenação do governo se estruturou para organizar o plano a partir do conhecimento sobre as políticas públicas. Isso em oposição ao modelo anterior, que trazia detalhamento tal como um orçamento plurianual, ou seja, era mais orientado para o desenho

⁹ Contribuiu na argumentação para esse resgate, a alteração na compreensão jurídica conferida ao PPA. “Passou-se de uma interpretação literal do artigo 165 da Constituição Federal, que condiciona a perspectiva do instrumento ao título da tributação e do orçamento, para outra, sistemática e em consonância com os novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional” (Franke, Navarro, *et all*, 2012:29).

¹⁰ PPA 2000-2003; PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011.



26 a 29 de maio de 2015

dos programas a partir de formas de classificação da despesa (tensão planejamento-orçamento) (Franke, Navarro, *et all*, 2012).

Assim, a estrutura do PPA 2012-2015 - que coloca no plano, conforme discurso oficial (Brasil, 2011b), o papel de indicar os meios para a implementação das políticas públicas, como também orientar taticamente a ação do Estado para o alcance dos objetivos almejados, além de manifestar as escolhas do Governo e da sociedade - é representada da seguinte forma:

Dimensões do Plano



Fonte: Brasil, Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, pág.11.

Nas *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (Brasil, 2011b) consta que a Dimensão Estratégica - visão de longo prazo do Governo Federal - é a orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios. Já a Dimensão Tática é aquela que define caminhos factíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, levando em conta as variáveis inerentes à política pública tratada. Tem a função de vincular os Programas Temáticos para obtenção dos Objetivos pretendidos, que serão materializados pelas Iniciativas expressas no Plano. Quanto à Dimensão Operacional, é especialmente tratada no Orçamento, referindo-se ao desempenho da ação governamental no nível da eficiência (otimização na aplicação dos recursos disponíveis e qualidade dos produtos entregues). Os Macrodesafios são diretrizes que tem como finalidade orientar a formulação



26 a 29 de maio de 2015

dos Programas do PPA 2012–2015, e que foram elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica. De um modo geral, Programas são instrumentos de organização da ação governamental que buscam a realização dos objetivos almejados. Por sua vez, o Programa Temático – que se desdobra em Objetivos e Iniciativas - retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas. O Objetivo declara o que deve ser feito, sinalizando as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território. Já a Iniciativa revela as entregas à sociedade de bens e serviços. Estes resultam da coordenação de ações orçamentárias e outras (ações institucionais e normativas), assim como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. Por fim, os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são responsáveis por um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental (Brasil, 2011).

3. A nova arquitetura do Plano e o PPA da Cultura 2012-2015

A elaboração do PPA da Cultura 2012-2015 se deu com a realização de oficinas, no período de abril a junho de 2011, com a participação de representantes de todas as secretarias e vinculadas (autarquias e fundações) do Ministério da Cultura (MinC). A condução do processo ficou a cargo da Diretoria de Gestão Estratégica (DGE) da Secretaria Executiva do MinC, com assessoria da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG, responsável pela consolidação do PPA de todo o governo federal.

Um dos pontos de partida das oficinas foi a apresentação de questões problematizadas no PPA 2008-2011 da Cultura, pela DGE, já com base na reflexão que levou ao novo arranjo. A análise realizada mostrou que houve manutenção/repetição dos programas do PPA 2004-2007, o que pode apontar para o questionamento de como foi então a incorporação de novas propostas, constantes no plano de governo escolhido pelo processo eleitoral da época, mesmo se tratando de uma reeleição. Assim como o exame também expôs que a dimensão estratégica estava baseada em quatro Objetivos Setoriais, situação que pode estar sinalizando a fragmentação da política setorial de cultura. Além disso, a análise detectou como problema o número excessivo de Programas (11 programas); o número excessivo de ações por Programa; o sobreamento de ações dentro do mesmo Programa e também em Programas diferentes, o que geraria a pulverização de recursos; ações demasiadamente genéricas em suas finalidades e/ou descrições; e indicadores deficientes, que não estariam refletindo os objetivos do Programa ou da Instituição. Outras questões também levantadas referiam-se à dificuldade de



26 a 29 de maio de 2015

aplicação de novas iniciativas da política setorial nos Programas e Ações vigentes à época; à verificação de que havia Programas defasados em relação à dinâmica institucional; e à existência de “Programas de Fato” que não constariam no PPA (como o Mais Cultura, integrante da Agenda Social do governo). E considerou-se como um problema também a ausência de avaliação interna ou externa de Programas (informações extraídas de apresentações utilizadas nas oficinas de elaboração do PPA 2012-2015).

Sobre os pontos críticos levantamentos, quando confrontados com as razões das alterações do modelo de PPA alegadas e expostas pelo governo federal nas oficinas (inclusive setoriais), cabe destacar o que se pode considerar o cerne da questão, como foi visto na primeira parte desse texto: o plano estruturado justamente como um orçamento plurianual, com predominância de linguagem e racionalidade técnica a partir das ditas categorias técnicas do orçamento, sendo que essa lógica orçamentária gerou uma perspectiva própria sobre a ação governamental, que disputa sentido¹¹ com a ótica pautada pela concepção e planejamento das políticas públicas no Estado brasileiro. E quais seriam essas razões acionadas para justificar a reestruturação? De acordo com material utilizado nas oficinas, seriam: o resgate da função planejamento; a incorporação ao PPA dos Objetivos de Governo tais como declarados (os compromissos de governo); a criação de possibilidade para o efetivo monitoramento dos Objetivos de Governo, ou seja, dos compromissos de governo, especialmente dos Fóruns de Gestão (pobreza extrema, direitos e cidadania, desenvolvimento econômico e infraestrutura); a indução de arranjos de Gestão dos Objetivos de Governo no PPA; a criação de espaço para abordar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais, assim como espaço para tratar a regionalização das políticas; a reorganização gradual do orçamento na lógica da execução; e o uso de linguagem capaz de comunicar dentro e fora do Governo.

Outro elemento para subsidiar o processo de construção do PPA foi a *Proposta Prévia de Objetivos MinC* organizada a partir da correspondência entre os elementos do PPA 2008-2011 e o novo modelo, feita pela DGE. A apresentação da Proposta Prévia contribuiu - além, é claro, do material preparado especificamente para orientar a elaboração - para ajudar no entendimento da nova estrutura e iniciar o debate a respeito de como e o que deveria compor o novo PPA. Além disso, as principais mudanças no que tange à composição e aos conceitos do Plano foram explicadas nas oficinas da seguinte forma:

¹¹ Santos (2011), com base em Pierre Bourdieu, a respeito das disputas pelo conceito e apropriações parciais da função planejamento, faz a reflexão de que cada modo de explicar ou conceituar o termo está relacionada a uma forma particular de criar o próprio objeto e explicá-lo à luz das conveniências das áreas específicas. Nesse sentido, “compreender as motivações que levam os grupos a defenderem o que se entende por planejamento governamental remete, portanto, ao desvelamento dos interesses destes grupos” (2011:308).



26 a 29 de maio de 2015

- “Programas e Objetivos expressam imediatamente políticas públicas do governo federal, reconhecidas como tais.
- Programas devem nascer de uma política de governo e de Estado e as ações são consequências dos Objetivos.
- Processos distintos e complementares: Plano formaliza Objetivos e Iniciativas. Orçamento organiza ações.
- O Plano conterá Objetivos e Iniciativas (atributos específicos do Plano). Plano e Orçamento vinculados pela correspondência Iniciativa (Plano) – Ações (Orçamento).
- Cria-se espaço para monitoramento, avaliação e gestão do Plano (Objetivos e Iniciativas).
- Regionalização das Metas dos Objetivos conforme o tratamento da temática. Ex: Biomas, Região Hidrográfica e Territórios de Identidade” (extraído de apresentações utilizadas nas oficinas de elaboração do PPA 2012-2015).

Na construção da *Proposta Prévia de Objetivos MinC* houve todo um esforço de dar um sentido/corpo de política pública setorial aos onze programas do PPA 2008-2011, no processo de correspondência e adaptação para o novo modelo. Este exercício foi feito já considerando o aspecto recomendado pela SPI/MPOG na formulação dos programas temáticos pelos órgãos: “a programação proposta deve no seu conjunto ser representativa do conjunto das políticas públicas do órgão” (extraído de Apresentação utilizada nas oficinas). Todavia, cabe uma indagação, qual seja, tomar o PPA 2008-2011 como base para organizar a proposta prévia poderia ser considerado um complicador do processo de construção do PPA 2012-2015, uma vez que os programas do PPA anterior (à exceção do programa de gestão) praticamente espelham as atividades fins das secretarias e vinculadas do MinC¹² daquele período. Situação que pode mostrar uma organização do PPA 2008-2011 da Cultura marcada pela ótica institucional e não de políticas públicas, o que estaria consonante com o diagnóstico já exposto na primeira parte desse texto. Nesse sentido, a ação governamental na área tenderia a ser menos sistêmica e mais verticalizada. Como já foi explicado, o modelo de base orçamento-programa acabou acentuando uma lógica de estruturação da atuação

¹² Secretarias finalísticas: Secretaria de Cidadania Cultural; Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural; Secretaria do Audiovisual; Secretaria de Articulação Institucional; Secretaria de Políticas Culturais; Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura. Vinculadas: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Instituto Brasileiro de Museus; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional de Artes; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Agência Nacional do Cinema.



26 a 29 de maio de 2015

governamental que buscou, por meio da demarcação das ações orçamentárias, criar espaço para resguardar os recursos dentro das organizações.

Em contraposição aos quatro objetivos setoriais do PPA 2008-2011, a orientação metodológica, pautada pelo conceito de Programa Temático, foi de que a área da Cultura estruturasse apenas um único Programa, ou seja, a política setorial da cultura. E como já exposto “programas devem nascer de uma política de governo e de Estado”. Nesse sentido, o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010), deveria ser tomado como principal diretriz e insumo. Entretanto, é pertinente levantar algumas questões relacionadas à dificuldade de assimilação do novo modelo pelos participantes e dirigentes, uma vez que este foca em políticas públicas e não na peça orçamentária. A elaboração do PPA tem sido tradicionalmente atribuição de equipes técnicas de planejamento e orçamento que, em geral, não têm a perspectiva das políticas públicas justamente porque o PPA era praticamente um orçamento plurianual. Isso em razão das apropriações parciais, por parte da burocracia, das funções de planejamento e orçamento desvinculadas de políticas públicas, decorrentes do contexto de desvalorização do planejamento governamental e das políticas públicas, durante as décadas 80 e 90, de hegemonia neoliberal.

Ainda com base na análise acima, foi possível observar que durante as oficinas de elaboração do PPA 2012-2015 houve certa dificuldade dos participantes de ver e fazer conexões com o Plano Nacional de Cultura. Pode-se aventar uma explicação, que passa pela incompreensão no que se refere à importância de uma visão estratégica da relação entre planejamento de políticas públicas e organização orçamentária. Tal fato ocorre principalmente por serem as instituições organizadas com foco na gestão do cotidiano e não no planejamento, em consonância com a explicação de Franke, Navarro, *et all* (2012).

Como o modelo anterior era mais voltado para o desenho dos programas a partir de formas de classificação da despesa (Franke, Navarro, *et all*, 2012), sair dessa lógica de construção gerou inquietação e resistência dos participantes nas oficinas. No novo arranjo de PPA, conforme nos conceitos explicados acima, as Ações estão dispostas somente na peça orçamentária justamente para acabar com a sobreposição do plano ao orçamento, que teve como um dos efeitos reduzir o primeiro ao segundo. Fato este considerado, como já exposto anteriormente, um grande problema, porque subtrai da função planejamento a sua principal característica, que é a de fixar diretrizes para a atuação do Estado (Bercovici, 2006). Assim, a nova estrutura coloca Plano (Objetivos e Iniciativas) e Orçamento (Ações) como processos distintos, mas complementares, vinculados pela correspondência Iniciativa (Plano) – Ações



26 a 29 de maio de 2015

(Orçamento). Dessa forma, o entendimento é de que o orçamento passa a ser um instrumento do plano que contribui com recursos da União para viabilização da Iniciativa (Franke, Navarro, *et all*, 2012). Porém, pesa nesse processo de construção a disputa por espaços de poder, que necessariamente passa pela disputa interinstitucional de recursos orçamentários dentro do próprio setor da Cultura. Uma das estratégias para resguardar recursos dentro das organizações, como já exposto, tem sido a demarcação de ações orçamentárias. Então, ficou difícil convencer os representantes das secretarias e vinculadas a pensarem e planejarem de outro lugar, de outro ponto de vista, em que há a exclusão do detalhamento das ações no PPA e há um único Programa e que os Objetivos devem ser comuns e compartilhados por todo o setor da Cultura.

Em razão do exposto no parágrafo anterior, a tendência dos participantes das oficinas foi repetir, na construção do PPA 2012-2015, uma atuação verticalizada/setorializada dentro da própria área da Cultura. Nesse sentido, fizeram, de certo modo, vista grossa a outro aspecto que precisaria ser observado¹³ para o novo PPA, que refere-se a “considerar ao máximo as possibilidades de multisetorialidade e transversalidade” (extraído de Apresentação utilizada nas oficinas). Esse jogo de forças, que se dá de forma disfarçada, entre as instituições e o próprio Ministério da Cultura poderia ser explicado parcialmente por conta das trajetórias histórico-institucionais de cada fundação/autarquia em relação ao MinC. A Biblioteca Nacional tem mais de 200 anos. A Casa de Rui Barbosa tem mais de 80 e o IPHAN é da década de 30. Já o Ministério da Cultura é de 1984. Essas vinculadas tinham “carreira solo” e agora há o Sistema MinC¹⁴, buscando uma articulação harmônica (ou, para ser mais coerente, “concertação”) entre todos esses setores. Todavia, a verticalidade foi suavizada pelo formato mesmo do novo desenho. Neste, os Objetivos e as Iniciativas apresentam nível mais agregado de conteúdo e informações que vão além da dimensão do gasto orçamentário presente no modelo anterior, que trazia informações fragmentadas pela via das ações (Franke, Navarro, *et all*, 2012), contribuindo desse modo para “disfarçar” interesses de grupos nas organizações.

Por mais que se tenha debatido a respeito da lógica e desenho do novo modelo e suas razões, o cálculo da provável perda do comando sobre recursos, no decorrer do processo, por conta da reformulação e agregação de conteúdo que necessariamente teria impacto sobre a

¹³ Além dos dois aspectos já relatados, constam: “dotar os programas e seus componentes de elementos que possibilitem seu uso efetivo como ferramenta de gestão tático/estratégica e de aferição de resultados; incorporar sempre que possível as expectativas da sociedade civil interessada ou beneficiária, sobretudo em aspectos que favoreçam o acompanhamento da execução dos programas” (extraído de Apresentação utilizada nas oficinas).

¹⁴ Decreto 5.520/2005 - Institui o Sistema Federal de Cultura integrado pelo Ministério da Cultura e seus entes vinculados.



26 a 29 de maio de 2015

organização do orçamento, levou à defesa e permanência ainda, na estrutura do orçamento, de alguns excessos, fragmentações e sobreposições de ações orçamentárias. Este fato pode ter como consequência a pulverização de recursos, tal como detectado nos PPAs anteriores, prejudicando, desse modo, a otimização na aplicação dos recursos disponíveis.

Entre o que se pretendeu com o novo modelo e o que se obteve de sua aplicação, ou seja, sua experimentação, há claramente, no caso do PPA da Cultura, hiatos. Por um lado, a nova estrutura teve êxito porque possibilitou a construção de um discurso que procurou dar conexão entre as atuações institucionais (inclusive as diversas secretarias do MinC) em prol de uma política da cultura, uma vez que a estrutura conduz a uma combinação entre objetivos, metas e iniciativas dentro do Programa Temático (da Cultura¹⁵). Dessa forma, pode-se dizer que houve, de certo modo, com o novo arranjo, o cumprimento da intenção de criar uma linguagem capaz de melhor “comunicar dentro e fora do Governo” a agenda governamental com seus compromissos políticos, uma vez que conseguiu superar, parcialmente, os limites da linguagem técnica e da linguagem orçamentária (Franke, Navarro, *et all*, 2012), como pode ser observado na redação da Dimensão Estratégica e Dimensão Tático-sociais referente à Cultura e seu papel (Brasil, 2011a). Um bom exemplo a ser dado, nesse sentido, diz respeito à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), cujo processo de elaboração do novo PPA contribuiu para que a instituição pudesse refletir mais detidamente acerca de sua missão e melhor expressá-la e divulgá-la no Plano Plurianual¹⁶. Porém, por outro lado, a nova modelagem do PPA não conseguiu provocar o deslocamento da perspectiva orçamentária dos participantes e dirigentes das secretarias e vinculadas, posto que ainda prevalece como base da organização da atuação institucional uma “mentalidade” orçamentária.

4. O que faltou considerar? O que ainda pode contribuir para novas reflexões?

No que se refere à nova estrutura do PPA e seus limites, Franke, Navarro, *et all* (2012), com base em Pierre Bourdieu, faz a leitura de que é importante considerar a apropriação, em geral, que a burocracia faz dos instrumentos, conferindo-lhes um sentido próprio à luz do conforto burocrático, num ambiente incerto no qual não é possível saber com certeza “quem é adesão e quem é oposição”. A linguagem técnica da burocracia cria

¹⁵ Foi elaborado um único Programa para o setor, no PPA 2012-2015, o Programa: 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, com onze Objetivos e 67 Iniciativas.

¹⁶ Nos PPAs anteriores, uma das principais finalidades da FCRB – produção de conhecimento/estudos e pesquisas - encontrava-se subsumida em ações e programas do PPA da Cultura. No PPA 2012-2015, tal finalidade ganhou visibilidade por meio do “Objetivo: 0788 - Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação”.



26 a 29 de maio de 2015

perspectiva própria sobre a ação pública justamente por não ser neutra. As classificações utilizadas pela burocracia, ainda que pretensamente neutras, impõe sentido próprio às coisas e tem desdobramento nas políticas públicas, uma vez que organizam a ação governamental a partir de uma linguagem que revela ou omite políticas, públicos e direitos. Portanto, Franke, Navarro, *et all* (2012), com base em Santos (2011), afirma ser essencial para comparar a diferença entre qualquer modelo teórico e a estrutura aplicada, considerar a atuação do corpo burocrático, principalmente porque “parte do diagnóstico informa que a burocracia se apropriou da modelagem anterior para reservar um espaço de atuação” (2012:44). No que diz respeito à análise do objeto desse estudo, pode-se verificar comportamento similar quando houve resistência a uma composição de atuação integrada no âmbito do Sistema MinC, em razão do cálculo de perda do controle sobre os recursos alocados estrategicamente nas ações orçamentárias. Portanto, é possível observar tensões entre os objetivos definidos como institucionais pelos dirigentes e os objetivos da política governamental para o setor da cultura, especialmente num cenário de recursos escassos.

Há diluída... disfarçada... nesses embates... uma luta ideológica relativa ao papel do Estado na prestação de políticas públicas, por mais que a Constituição brasileira vigente seja clara quanto à essa obrigatoriedade para garantir direitos da cidadania, direitos igualitários, ou seja sem distinção, inclusive de classe e de origem. Nesse sentido, o que está em jogo não é só a competição por recursos orçamentários, mas a disputa por ideias e valores referentes à qual deve ser a responsabilidade do Estado frente aos desafios econômicos e sociais. Não se trata, como muitos acreditam, de uma discussão superada. Ao contrário, a observação permite dizer que há significativa presença de partidários do discurso do Estado social-liberal em segmentos da burocracia federal, que defendem basicamente políticas focalizadas e residuais, deixando que a “mão livre do mercado” resolva o resto. Esse debate também atravessa o campo das políticas públicas de cultura.

Após toda essa exposição, ainda é pertinente a pergunta se o novo arranjo de PPA conseguiu, mesmo que parcialmente, superar o domínio do processo de elaboração pela linguagem e racionalidade técnica orçamentária na área da Cultura. No que tange ao processo de ressignificação do planejamento, é necessário investigar mais detidamente, no âmbito do PPA da Cultura, se houve apropriação do discurso de revalorização do planejamento das políticas públicas no Brasil. Quanto a efeitos e reflexos da mudança no processo de construção do PPA da Cultura, como já foi exposto, houve reações ao novo modelo especialmente por conta das implicações que este ocasionaria na organização do orçamento.



26 a 29 de maio de 2015

Como o objetivo do texto não foi analisar a peça PPA da Cultura 2012-2015, mas sim a assimilação, efeitos e reflexos da nova modelagem no processo de elaboração do PPA, caberia, em outro momento, um exame do próprio PPA e uma avaliação *ex post* para fim de melhor dimensionar se as finalidades pretendidas pelo novo modelo foram de fato atingidas.

Referências bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, BUCCI, Maria Paula Dallari. São Paulo: Saraiva. 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
_____. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília: MP, 2007.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, n. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; ROCHA, A. L.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 3 – Número 2, 2013, p.174-195.

FRANKE, F.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A Estrutura do PPA 2012-2015. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 2 – Número 1, 2012, p.24-47.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003 - Texto para Discussão, n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os Desafios do PPA 2012/2015. Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Orçamento Público oferecido pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, no 2, abr-jun 2010, p.171-187.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JR., J. C. (Org.). Diálogos para o Desenvolvimento - A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.