

PLANEJAMENTO SETORIAL: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já mencionado ao longo do trabalho, o planejamento governamental, especialmente no seu aspecto orçamentário, realiza-se, no mais das vezes, levando em consideração áreas específicas da atuação do setor público. A “setorialização” e a “departamentalização” da administração pública são necessárias para viabilizar seu funcionamento de forma mais eficiente; porém, a complexidade e a dimensão da máquina pública não têm conseguido se ajustar adequadamente às necessidades da vida moderna, e essa fragmentação da administração pública vem trazendo uma série de dificuldades para fazê-la funcionar de forma a produzir os resultados que dela se esperam.

Necessário, pois, haver instrumentos que viabilizem o planejamento setorial, o que gera uma série de questões, dada a necessidade de compatibilização entre as diversas políticas públicas, que frequentemente são multissetoriais, envolvendo mais de um setor da atuação governamental.

Há que se compatibilizar também com a organização federativa do país, coordenando-se as políticas públicas setoriais com os vários entes federados envolvidos, o que exige uma complexa estrutura jurídica que permita operacionalizar as ações respeitando-se as respectivas autonomias.

Não é demais voltar a ressaltar a importância do planejamento para superar as muitas dificuldades que serão identificadas e fazer com que o Estado atenda às necessidades públicas; nesse sentido, vale citar as palavras de José Celso Cardoso:

“Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma

convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos socialmente úteis, e permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na contemporaneidade”.¹

Várias das questões e dificuldades envolvendo o planejamento orçamentário no âmbito das políticas públicas já foram adiantadas anteriormente. Mas é na análise específica de cada setor que será possível identificar muitas delas e propor soluções, quando cabíveis.

Far-se-á a seguir uma análise do planejamento governamental, com destaque para seu aspecto orçamentário, as políticas públicas de educação, cultura e saúde, nas quais se observa estarem mais avançados os aspectos jurídicos do planejamento, e também do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que tiveram grande relevância em matéria de condução da ação governamental nos últimos anos.

Não obstante o planejamento ter preocupações tanto com os aspectos da receita quanto da despesa, a análise concentrar-se-á na despesa, em face da maior relevância que apresenta sob o ponto de vista da gestão dos recursos, em que se concentram as principais questões e dificuldades enfrentadas.

7.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA EDUCAÇÃO

O direito à educação, “um direito de todos e dever do Estado” (Constituição, arts. 6º e 205), está consagrado na Seção I (“Da educação”) do Capítulo III (“Da educação, da cultura e do desporto”) do Título VIII (“Da ordem social”) da Constituição, arts. 205 a 214, em que está expresso o dever do Estado de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e a educação infantil às crianças até 5 anos de idade. É hoje reconhecido como um serviço público essencial, a exigir prestação positiva do Estado para sua concretização.

Um “direito fundamental de segunda dimensão”, conforme consagra a doutrina,² que exige uma atividade prestacional do Estado e, por conseguinte, tem

¹ CARDOSO JR., José Celso. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019, p. 21.

² Nesse sentido: SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 57.

custos – que não são pequenos e devem ser suportados pelo Estado.³ Direitos que, para serem assegurados, expõem a limitação orçamentária, e, por vezes, “escolhas trágicas” hão de ser feitas para acomodar no orçamento público os mais diversos direitos fundamentais dessa natureza.

Daí porque se torna de enorme relevância o estudo sobre os meios e as formas pelas quais o Estado se organizará com a finalidade de dar cumprimento a essa obrigação, especialmente em se tratando de um dos setores que mais ocupam espaço no orçamento público.

A título ilustrativo, nos países da OCDE a média de gasto com educação é em torno de 12,9% do gasto total orçamentário, em média 6,1% do PIB.⁴ O Brasil gasta em torno de 16,1% do gasto público e 5,2% do produto interno bruto (PIB) – embora esteja mal distribuído, muito mais concentrado no ensino superior do que no básico em termos de média por aluno.⁵

Nossa Constituição garantiu um desembolso mínimo de despesas públicas para o setor, insculpido no art. 212, no qual a União e os Estados e Distrito Federal deverão aplicar um percentual (18 e 25%, respectivamente) resultante de sua receita com impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (isso difere das vinculações de receitas, visto que, nesse caso, há diferenças sensíveis – como a obrigatoriedade do gasto naquele exercício financeiro).⁶ A Constituição Federal, mediante uma despesa mínima obrigatória de estatura constitucional, assegura que não haverá descontinuidade nos desembolsos para esse tipo de política pública.

Isso é um grande demonstrativo da importância da educação para a sociedade brasileira – tal como a saúde, são as poucas despesas públicas com mínimo garantido constitucionalmente. A título de exemplo, outras políticas públicas também importantes, como infraestrutura ou segurança pública, não gozam de tal proteção orçamentária constitucional.

Na educação, a complexidade da questão da distribuição e da forma pela qual se aplicarão os recursos se amplifica, na medida em que, no Brasil, trata-se de serviço que pode ser prestado pela iniciativa privada (CF, art. 209), admitidas as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, assegurado o pluralismo de ideias

³ Sobre os custos dos direitos, ver: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*; e GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*.

⁴ FAKHARZADEH, Tala. *Budgeting and accounting in OECD education systems: a literature review*, p. 15.

⁵ O GLOBO. *Brasil tem alto gasto público em educação, mas investimento por aluno está entre os piores*, 16.09.2016.

⁶ Nesse sentido, veja-se: CARVALHO, André. *Vinculação de receitas públicas*.

e concepções pedagógicas, sem prejuízo da participação do Estado de diversas formas (CF, arts. 206 e 213); envolve todos os entes federados, em regime de colaboração (CF, art. 211); e assegura autonomia didático-científica, administrativa e financeira às universidades (CF, art. 207).

Esses fatores tornam o planejamento governamental ainda mais importante para o setor⁷ – dada a necessidade de se coordenarem todos os atores mencionados de maneira harmônica –, além de complexo, como se verá a seguir, pois integram as políticas públicas da educação não somente os entes governamentais, como também o setor privado e o terceiro setor. Um nível de complexidade no planejamento governamental que também se observará no setor da Saúde, igualmente multifacetado e com vários atores na sua prestação.

Trata-se de um serviço público em que se compartilham recursos e atribuições, uma vez que deverá ser prestado por mais de uma esfera de governo, importando em uma necessária cooperação entre os entes federados (CF, art. 211).

A prestação de um serviço público pelas várias esferas de governo implica uma necessária divisão das atribuições, com a especificação do que caberá a cada uma, sem o que a administração e a prestação do serviço geram ineficiências e consequente desperdício de recursos públicos. Do mesmo modo, há que se compatibilizar a distribuição dos recursos afetos ao setor, adequando-se a cada esfera de governo tarefas compatíveis com os recursos de que disporão para cumpri-las. Na divisão de atribuições e recursos, devem ser observadas as características específicas de cada serviço prestado, de modo a adequá-los à esfera de governo correspondente, a fim de que sejam executados e financiados pela esfera de governo capaz de fazê-lo de forma mais eficiente, evitando-se externalidades e desperdício de recursos públicos.

A especificação das atribuições está em boa parte delimitada pelo texto constitucional; nos §§ 1º a 3º do art. 211, estabelece que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e médio. À União, cabem organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino pública federais, bem como exercer função redistributiva e supletiva, assegurando a equalização de

⁷ O planejamento no setor de educação a médio e longo prazos é também objeto de preocupação em outros países. Na China, no seu 12º Plano Quinquenal (2011-2015), a educação aparece como um ponto-chave de serviços públicos básicos – os Planos Quinquenais chineses são semelhantes aos PPA brasileiros no que toca ao aspecto do planejamento governamental orçamentário (LOPES JR., Gutemberg Pacheco. *The Sino-Brazilian principles in a Latin American and Brics context: the case for comparative public budgeting legal research. Wisconsin International Law Journal*, p. 30).

oportunidades e um padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

Vê-se existir uma divisão constitucional de atribuições em matéria educacional, que não é absolutamente rígida, estabelecendo prioridades aos entes federados, sem impedi-los de atuar nas demais áreas, além de explicitar atuações claramente concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, tarefa atribuída em caráter prioritário a Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que diz respeito ao ensino superior, a Constituição brasileira estabelece a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, I). Essa gratuidade do ensino se aplica às universidades públicas, o que significa que grande parte dos recursos que as financiam é proveniente do orçamento do ente a que pertençam, podendo haver a conjugação de cobrança de algum tipo de mensalidade aos alunos para ajudar no custeio do serviço – como o fazem, por exemplo, algumas autarquias municipais.⁸ As instituições de ensino superior, porém, não ficam impedidas de cobrar determinada remuneração por serviços que prestem (como consultorias) ou cursos específicos organizados de forma paralela a suas atividades essenciais (por exemplo, pela organização de cursos profissionais de especialização para atender a uma demanda determinada). As universidades públicas inserem-se na organização descentralizada da Administração Pública (geralmente como autarquias ou fundações), havendo previsão constitucional garantindo-lhes “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, o que inclui um fator adicional na dificuldade de compatibilizar sistemas de planejamento governamental, tendo em vista a necessidade de respeitar essa autonomia.

Um dado importante a propósito da educação superior brasileira é que, com poucas exceções, é o governo federal quem tem maiores condições financeiras e administrativas de criar e manter universidades públicas, e o faz em praticamente todas as regiões do território nacional por meio das universidades ou institutos federais. As exceções a isso ficam por conta de Estados mais desenvolvidos da Federação (como São Paulo e Rio de Janeiro), em que existem condições de manter o ensino superior com recursos regionais. É o caso da Universidade de São Paulo (USP) e, também, da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e Unesp (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”), universidades estaduais financiadas com uma porcentagem dos recursos arrecadados anualmente pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é de competência estadual.

⁸ Cite-se o exemplo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, na Grande São Paulo, que é uma autarquia e cobra mensalidades dos seus alunos para o custeio do serviço.

É relevante destacar também que, para a União exercer sua função de equalizar o nível de ensino, em todos os níveis, nacionalmente, necessita fazer uso de instrumentos financeiros por meio dos quais dá assistência financeira aos entes subnacionais.

Sendo assim, no aspecto financeiro, a educação no Brasil é basicamente financiada pela arrecadação de tributos das três esferas de governo, cujos recursos podem ser alocados para o setor. No âmbito da arrecadação, há que se destacar a contribuição do salário-educação, sendo o principal instrumento financeiro na área da Educação o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, previsto no art. 60 do ADCT da Constituição Federal), fundo constitucional cujas receitas são destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica.⁹

O planejamento governamental no setor da educação tem regime jurídico próprio, havendo expressa menção à lei destinada a estabelecer um planejamento setorial decenal, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme prevê o art. 214 da Constituição, em consonância com o que dispõe os arts. 174 e 165, § 4º da Constituição (o que permite identificar estarem contemplados o planejamento econômico e o orçamentário governamentais).¹⁰

O PNE exerce a função de ser uma ferramenta de planejamento governamental de longo prazo, integrando-se ao planejamento de médio prazo do PPA, que acaba cumprindo uma função similar aos já mencionados *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) existentes no processo orçamentário de vários países da OCDE, sobretudo na União Europeia.¹¹

Planejamento este realizado de forma a contemplar a ação conjunta de todas as esferas de governo, em regime de colaboração, em atenção ao já mencionado art. 211 da Constituição, valendo destacar as palavras de Eliane Souza, nas quais evidencia a importância do planejamento como instrumento de coordenação dos gastos pelos entes federados: “Sustenta-se a necessidade de preservação do federalismo

⁹ Sobre o tema, ver: CONTI, José Mauricio. Comentários aos artigos 60, 77, 80 e 89 do ADCT. In: CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coord.); LEONCY, Léo F. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*.

¹⁰ Sobre o assunto também em: CONTI, José Mauricio. O orçamento da educação básica. In: ABMP: Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*, p. 327-357. E ainda: CONTI, José Mauricio. Nem só com *royalties* se melhora a qualidade da educação. *Consultor Jurídico* e em *Levando o direito financeiro a sério*, p. 35-39.

¹¹ FAKHARZADEH, Tala. *Budgeting and accounting in OECD education systems: a literature review*, p. 22.

cooperativo, positivo para o Estado, como capaz de equilibrar, por meio de ações governamentais, as desigualdades econômicas e sociais entre os entes da federação. No caso do direito à educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) figura como um aplicativo do federalismo cooperativo”.¹²

O art. 214 da Constituição prevê que:

“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

A Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010, estabelecendo como “objetivos e prioridades” a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino, a redução das desigualdades no acesso à educação pública e a democratização da gestão do ensino público. Esses “objetivos e prioridades” se desdobram, em cada uma das grandes áreas, em “diretrizes” e “objetivos e metas”.¹³ Determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus planos decenais na área da Educação (art. 2º), bem como elaborem seus planos plurianuais de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e aos respectivos planos decenais, o que também se aplica à União (art. 5º). Estabelece ainda que todos os Poderes devem se empenhar para a realização dos objetivos e metas dos planos (art. 6º). No aspecto financeiro, tem ainda como diretrizes estabelecer vinculações de receitas, operacionalizar a gestão por meio de fundos contábeis e assegurar a equidade, bem como a adequada divisão de competências entre os entes federados e aumentar a transparência (Anexo, item V).

A questão federativa e a necessidade de um planejamento são destacadas na referida lei como instrumentos fundamentais para a gestão eficiente dos recursos públicos no setor. O Plano Nacional de Educação 2001-2011, em seu item 11.2, estabelece que

¹² SOUZA, Eliane Ferreira de. *Direito à educação*. Requisito para o desenvolvimento do país, p. 17.

¹³ Vê-se uma falta de técnica no uso de expressões como “objetivo”, tema ao qual serão feitas referências e crítica mais adiante.

“para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30, VI, CF, e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais”.

O plano seguinte, com vigência para o período de 2011 a 2020, apresenta alguma descontinuidade em relação ao documento válido no período anterior. Isso porque o projeto enviado pelo Poder Executivo no ano de 2010¹⁴ foi aprovado apenas em 2014 (Lei n. 13.005). Considerada sua vigência de dez anos, ela se estenderá, portanto, até 2024. Em síntese, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabelece como diretrizes (art. 2º) a erradicação do analfabetismo (I), a universalização do atendimento escolar (II), a superação das desigualdades educacionais (III), a melhoria da qualidade do ensino (IV), a formação para o trabalho (V), a promoção da sustentabilidade socioambiental (VI), a promoção humanística, científica e tecnológica do País (VII), o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (VIII), a valorização dos profissionais da educação (IX) e a difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação (X). Determina que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem, em um ano, seus correspondentes planos de educação de acordo com as diretrizes, metas e estratégias do plano nacional, observando as necessidades específicas das populações rurais e quilombolas, e garantindo o atendimento dos portadores de necessidades especiais (art. 8º). E determina, ainda, que os entes federados formulem suas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) *consignando dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e respectivos planos de educação*.

¹⁴ Projeto de Lei n. 8.035/2010.

Preveem-se 20 metas¹⁵ no Plano Nacional de Educação em vigor, as quais devem apresentar adequada articulação com os programas orçamentários. Em síntese, essas metas procuram: universalizar a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta de creches (Meta 1); também universalizar o ensino fundamental (Meta 2), o atendimento escolar para a população entre 15 e 17 anos (Meta 3) e o acesso à educação para a população com deficiência (Meta 4); alfabetizar todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental (Meta 5); oferecer educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas (Meta 6); fomentar a qualidade da educação básica de forma a atingir notas médias especificadas para diferentes períodos (Meta 7); elevar a escolaridade média da população entre 18 e 29 anos (Meta 8); elevar a taxa de alfabetização de jovens e adultos, erradicando o analfabetismo absoluto até 2024 (Meta 9); oferecer no mínimo 25% de matrículas integradas à educação profissional na educação de jovens e adultos (Meta 10); triplicar as matrículas da educação profissional e técnica de nível médio (Meta 11); elevar as taxas de matrícula no ensino superior (Meta 12); elevar a qualidade da educação superior e aumentar o percentual de docentes com título de mestre e doutor (Meta 13); elevar as matrículas em pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14); garantir, em regime de colaboração entre os diversos entes da federação, a política nacional de formação de profissionais da educação (Meta 15); formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica (Meta 16); aumentar os rendimentos dos professores de ensino básico da rede pública (Meta 17); assegurar a existência de planos de carreira (Meta 18), bem como práticas de gestão democrática da educação (Meta 19). Finalmente, entre as metas a serem atingidas no período, destaca-se, no âmbito financeiro, a Meta 20, que pretende “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País”, o que está alinhado com o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, ao dispor que deve ser estabelecida “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (inciso acrescentado pela Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009), e

¹⁵ Vê-se que a palavra “meta” utilizada no PNE não corresponde ao conceito de meta ao qual já nos referimos anteriormente (item 2.6 – “Excurso: conceitos relevantes para a compreensão dos modelos e técnicas orçamentários”), no sentido de fazer referência sempre e necessariamente aos aspectos mensuráveis dos objetivos ou resultados. Evidencia, pelo que se pode constatar, em um uso que se aproxima por vezes ao de “resultado” e também de “objetivo” e “iniciativa” (estes dois últimos expressamente utilizados pelo PPA 2012-2015, vigente por ocasião da elaboração desse PNE), evidenciando uma falta de uniformidade metodológica inaceitável, mesmo porque ambos elaborados no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse tema voltará a ser abordado à frente.

que tem como estratégias, entre outras, garantir fontes de financiamento permanente e sustentáveis para a educação, destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino e fortalecer os mecanismos de transparência e controle social dos recursos públicos da educação.

O PPA federal para o período de 2012 a 2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012) estabeleceu entre suas diretrizes o estímulo e a valorização da educação, ciência e tecnologia (art. 4º, IX).

Estruturado em três “dimensões” – estratégica, tática e operacional –, estabeleceu, no âmbito da dimensão estratégica, que a visão de futuro do Brasil volta-se para que o País seja reconhecido “por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, em busca da igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental” e “por ser uma nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo”,¹⁶ estando para isso alicerçada em sete valores: soberania; democracia; justiça social; sustentabilidade; diversidade cultural e identidade nacional; participação social; e excelência na gestão.¹⁷

Construídos os cenários, foram identificados os macrodesafios, dos quais interessa para o presente tópico aquele definido para o conhecimento, a educação e a cultura, que é “propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade”.¹⁸

Para vencer esse macrodesafio, foram reconhecidos os avanços na área, como a melhoria na qualidade da educação básica, o aumento nos gastos em educação com relação ao PIB, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), do Piso Nacional do Magistério e do Programa Universidade Para Todos (ProUni), e a ampliação das transferências intergovernamentais automáticas, entre outros. Destacam-se as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), com base no projeto apresentado e em tramitação, uma vez que ainda não foi aprovado pelo Congresso.

¹⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 17.

¹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 18.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 77.

Considerando que o PNE é decenal, estando previsto para o decênio 2014-2024, é importante destacar que, como consta da própria mensagem presidencial encaminhadora do projeto de lei do PPA 2012-2015, “o PPA 2012-2015 será o ponto intermediário para o alcance das metas do PNE, construindo uma visão sistêmica dos compromissos da política de educação a partir dos três Programas Temáticos: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, e Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”.¹⁹

Entre os vários desafios assumidos pelo Governo, estão a melhoria e o aumento na infraestrutura social, com a construção de quadras esportivas escolares e de unidades de educação infantil, expansão da educação profissional, consolidação do Sistema Nacional de Cultura etc.

E, releva destacar, esse PPA, no sentido do que foi estabelecido como visão de futuro na dimensão estratégica, “sinaliza para o papel da educação no aprofundamento da redução de desigualdades sociais e regionais no Brasil, sendo fator de promoção da inclusão numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento como dimensão da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento econômico sustentável”.²⁰

Na dimensão tática, como mencionado, foram criados três programas: “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, e “Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”. Por meio deles, faz-se a transformação dos objetivos estratégicos em programas que os concretizarão e alinharão o PPA aos orçamentos.²¹

Apenas para que se possa ter uma visão do funcionamento, citando-se o caso do Programa Temático “Educação Básica”, aquela, compreendida como “um processo de transformação de indivíduos autônomos e capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo”, almeja uma educação de qualidade e acessível, a ser alcançada mediante uma série de medidas, como a ampliação da oferta de educação infantil, universalização do ensino fundamental, alfabetização e educação de jovens e adultos, entre outras. Há metas estabelecidas para o período do plano, citando-se, a título meramente exemplificativo, a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental

¹⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 82-83.

²⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 83-84.

²¹ A utilização da classificação por programas mostra-se a mais adequada, uma vez que contém as informações mais precisas para a análise sob o ponto de vista orçamentário.

de 4,6 para 5,2, dos anos finais do ensino fundamental de 4,0 para 4,7, e do ensino médio de 3,6 para 4,3.²²

Vê-se que, tal como expresso na própria mensagem presidencial no caso da Educação, que conta com um plano decenal (o PNE), há uma clara vinculação das disposições do referido plano ao PPA, de modo que “as metas estabelecidas do Programa (referindo-se ao Programa Temático ‘Educação Básica’) foram construídas visando ao estabelecimento de um ponto intermediário entre os compromissos enunciados no PNE 2011-2020 proposto pelo Poder Executivo do governo federal e o período do Plano”. E acrescenta, ainda, que “todas elas devem ser perseguidas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.²³

Na lei do PPA 2012-2015, o Programa “Educação Básica” recebeu o número 2030 (PPA 2012-2015, Anexo I), sendo explicitados os indicadores, a respectiva unidade de medida e a referência. O programa se desdobra em quatro objetivos, cada um com as respectivas metas e iniciativas. Apenas a título ilustrativo, o primeiro objetivo, que recebeu o número 0596, corresponde a “elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física”. Estão elencadas nove metas para o período, como “apoiar a cobertura de 5.000 quadras esportivas escolares” e “apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas”, entre outros. Esses objetivos realizar-se-ão por meio de apenas uma iniciativa, no caso, a de código 02BP,

“apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidade das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências físicas e/ou crônicas, além de classe hospitalar, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral”.²⁴

²² BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 144.

²³ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 144.

²⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015*. Plano Mais Brasil. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. Anexo I, p. 145-146.

Além do programa relacionado com a “educação básica” (2030), o PPA 2012-2015 agrupou as despesas em educação em outros dois programas, que dizem respeito à “educação profissional e técnica” (2031) e “educação superior” (2032), os quais, como já mencionado, pertencem à dimensão tática do cumprimento dos programas. Também estes se ajustam a metas do Plano Nacional. No âmbito do programa 2031, referente à educação profissional e técnica, a Meta 11 do PNE estabelece que, até 2024, devem ser triplicadas as matrículas de educação profissional e técnica de nível médio, com pelo menos 50% de expansão no ensino público. A Meta 6, por sua vez, projeta o percentual de 25% para as matrículas em período integral no ensino médio, no período considerado. Quanto ao ensino superior, a Meta 12 procura também atuar na taxa de matrículas, elevando-as em percentuais relevantes tanto em valores brutos (50%) quanto líquidos (33%).²⁵

É necessário verificar, no entanto, a adequada correspondência entre as metas do Plano Nacional de Educação e a programação orçamentária. O teor vago de muitas das metas do PNE, de natureza puramente qualitativa, dificulta sua quantificação em programas orçamentários. A referência feita pela programação orçamentária plurianual, pela simples remissão, não teria sido ainda capaz de traduzir efetivamente muitas das metas do Plano Nacional, que exigiriam maior esforço de quantificação e adaptação aos distintos tempos de vida de cada um dos documentos de planejamento. Essa crítica, amparada por extensa análise, foi formulada no âmbito do exercício do controle orçamentário realizado pelo Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, conhecido como FiscEducação.²⁶ Os instrumentos de análise utilizados pela atividade de controle foram os indicadores empregados no PPA 2012-2015, aferidos conforme sua relevância, suficiência e validade.

Assim, constatou-se, no FiscEducação, a contribuição dos Programas do PPA 2012-2015 para atingir as metas do PNE. Tome-se o caso do Programa 2030 – Educação Básica, cujos indicadores aferem, a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), diversos valores de referência sobre taxas de analfabetismo, frequência escolar, escolaridade média e índices de desenvolvimento

²⁵ A taxa bruta de matrículas, segundo o PNE, significa o percentual total de matrículas no ensino superior em relação à população entre 18 e 24 anos, ao passo que a taxa líquida indica o percentual de matrículas de pessoas com idade entre 18 e 24 anos em relação a pessoas da mesma faixa etária (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015).

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 (Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação: Exercício de 2014 – FiscEducação).

da educação básica para diferentes faixas etárias.²⁷ Todos dados públicos e que, a despeito de sua apuração complexa, são de verificação possível e contínua ao longo do tempo, permitindo a transparência e o correto alinhamento dos objetivos dos programas, além do planejamento regional das despesas com educação básica, pois as informações são territorializadas.²⁸ Assim, os indicadores são capazes de assegurar uma programação plurianual efetiva e concreta, pois baseada em informações tanto quanto possível, objetivas e transparentes, e, portanto, cumprir metas do PNE, ainda que, em alguns setores da educação básica, se note sua insuficiência em alguns aspectos. É o caso de informações do Ideb para o ensino médio, que, pela sua atual forma de cálculo, não permitiria, segundo análise do FiscEducação, individualização por escolas e municípios, prejudicando o planejamento setorial territorializado.²⁹

Problemas também se verificam nos indicadores do Programa Educação Profissional e Tecnológica (2031), em geral pertinentes ao número de matrículas em diversos tipos de cursos e ao número de unidades da rede federação de educação profissional e tecnológica. As metas do PNE procuram interferir justamente no número de matrículas (como é o caso da Meta 11 mencionada), e, por esse motivo, os indicadores são relevantes, além de confiáveis em razão de sua origem em dados do Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, porém, são incompletos, porque expressos exclusivamente em termos absolutos que não permitiriam estabelecer relações de comparação.³⁰

Os indicadores usados no Programa Educação Superior (2032) são de origem mais variada, provenientes do Pnad, do Centro de Educação Superior e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os onze indicadores

²⁷ Os detalhes dos indicadores utilizados para análise podem ser consultados no citado *Acórdão 528-2015*, p. 35-36.

²⁸ “Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à sociedade e aos usuários dos dados. Além disso, o desenho dos indicadores permite sua comparação ao longo do tempo. Quanto à suficiência, os indicadores avaliados possuem alinhamento com o objetivo do programa, sendo úteis à tomada de decisões. Além disso, o Inep considera as condições de territorialidade na mensuração dos indicadores. Entende-se por territorialidade (ou desagregabilidade) a capacidade de representação regionalizada do indicador, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 19).

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 37.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 20.

tratam tanto de taxas de matrículas (diferenciadas em critérios como número absoluto, aquelas realizadas entre os 25% mais pobres, entre a população negra e outros) quanto da titulação do corpo docente das instituições de ensino superior. Além da confiabilidade da fonte dos índices (provenientes do Pnad), são indicadores que, como se concluiu no *FiscEducação*, mostram-se relevantes e suficientes para cumprir os objetivos setoriais da educação. O problema com relação à educação superior mostrou-se menor em relação aos indicadores de mensuração e acompanhamento previstos no referido PPA e maior nas metas em si mesmas consideradas, que não dispõem de indicadores de desempenho nem patamar a ser alcançado até 2015, exercício final de vigência do PPA.³¹

Vejam-se, por exemplo, alguns dos objetivos previstos no Programa Educação Superior (2032). Do Objetivo 0841 consta:

“Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação dos recursos humanos”.

Entre uma das metas listadas para esse objetivo, estão “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes”, “ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020” e, ainda, “apoiar entidades de Ensino Superior não Federal”. Além da referência intempestiva a um PNE não aprovado no prazo previsto, a mera remissão à meta do plano setorial não é capaz de conferir, por si mesma, condições de seu adequado alinhamento à programação orçamentária, exatamente em razão da insuficiência de elementos quantitativos que permitam ajustar adequadamente a previsão de recursos à obtenção de resultados mais objetivos. Assim, qual é a situação final desejada ao fim desse PPA? A indeterminação de previsões de ampliação de matrículas e melhoria das condições gerais, sem sua quantificação, é um dos problemas a serem contornados na relação entre a orçamentação e o planejamento setorial da educação.

As metas do Plano Nacional de Educação são ainda reforçadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, que reúne ações diversificadas voltadas especialmente para municípios com baixos índices de qualidade de educação, também em torno dos eixos anteriormente mencionados: educação básica, educação profissional, educação profissional, além da alfabetização. De

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 21-22.

adesão voluntária, os entes realizam diagnósticos e indicam as parcerias a serem desenvolvidas no âmbito do plano de metas,³² a partir do qual se elabora o Plano de Ações Articuladas (PAR), que também tem natureza de plano executivo e, segundo consta de manifestação do Tribunal de Contas da União, define-se como “um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíram em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”.³³

Diversos problemas, no entanto, dificultam o bom funcionamento desse conjunto articulado de planos, notadamente porque há grande dependência de diagnósticos elaborados pelas prefeituras municipais para a elaboração do PAR, os quais nem sempre correspondem à realidade da educação básica do município. Além disso, mesmo as ações previstas no plano de ação articuladas entre os entes da federação apresentaram baixos índices de implementação em muitos casos, o que se somou a deficiências na criação de comitês locais de gestão, o que contribuiu para o baixo índice de concretude dos propósitos do termo de cooperação.³⁴

O PPA federal 2016-2019 (Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016) privilegiou expressamente a educação, ao estabelecer, em seu art. 3º, I, que “são prioridades na administração pública federal para o período 2016-2019 as metas inscritas no Plano Nacional de Educação”, seguidas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), inciso II, e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), inciso III, além de inserir como uma de suas diretrizes o “estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade” (art. 4º, IV). Mantém a estrutura de programas temáticos, e de gestão e manutenção e serviços ao Estado, programas esses a serem expressos nas leis orçamentárias (art. 8º).

Em sua dimensão estratégica, estabeleceu, na Visão de Futuro, “uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza”.³⁵

É interessante analisar, ainda, a correspondência (ou falta dela) entre o PPA federal e o PPA de entes da federação, o que permite ter uma ideia melhor de como se estrutura uma política setorial no âmbito federativo.

³² O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi criado pelo Decreto n. 6.094/2007.

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015, p. 22.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015, p. 23.

³⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2016-2019*. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social – *Mensagem presidencial*, p. 15.

No Estado de São Paulo, o PPA 2012-2015 (Lei n. 14.676/2011), também organizado a partir de uma visão estratégica, “elegeu quatro diretrizes de governo, sustentadas por quinze objetivos estratégicos, formando o conjunto de políticas estruturantes que fundamentam a elaboração dos programas, ações e metas dos órgãos do Governo Estadual”:³⁶

“As propostas estratégicas do PPA-SP 2012-2015, definidas a partir de Diretrizes e de Objetivos, têm como pressuposto a ideia de que o bem-estar individual e coletivo dependem das atuações das três esferas de governo, do setor privado e do terceiro setor, os dois últimos regulados e induzidos pelo ente Estado, sem excessos que lhes comprometam a capacidade produtiva, sem lacunas que prejudiquem a distribuição equitativa dos frutos do progresso”.³⁷

Os programas e as ações do PPA-SP 2012-2015 “procuram apontar para essas políticas e são por elas direcionados, na busca da sempre difícil integração entre as dimensões estratégicas e operacional do ato de governar”.³⁸

Das quatro diretrizes de governo, a saber, “Estado promotor do desenvolvimento com qualidade de vida”, “Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações”, “Estado integrador do desenvolvimento regional de metropolitano” e “Estado criador de valor público pela excelência de gestão”, o primeiro é o que mais tem relevância para o setor de educação.

Nesse PPA paulista, os objetivos estratégicos “constituem a ponte entre as Diretrizes e os Programas do PPA. Como as Diretrizes, eles se fundam na linha-gem moral da igualdade de oportunidades e preconizam o crescimento econômico acelerado, o respeito ao meio ambiente e à herança cultural, a redução dos desequilíbrios regionais e a busca da eficiência gerencial”.³⁹

Dos quinze objetivos estratégicos fixados, destacam-se, no setor de educação, os objetivos 2 (“Permanência e sucesso dos estudantes na educação básica e qualidade

³⁶ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 11.

³⁷ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.

³⁸ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.

³⁹ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.

do sistema educacional”), 5 (“Multiplicação de oportunidades de acesso à cultura, ao esporte e lazer”) e 7 (“Formação e atração do capital intelectual no Estado para fomento da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo”).

O Plano Plurianual do Estado de São Paulo 2012-2015 está estruturado nas dimensões estratégica e operacional.

Na dimensão estratégica, o Governo opera com quatro diretrizes e quinze objetivos. Na dimensão operacional, a gestão e o acompanhamento da consecução das diretrizes e dos objetivos estratégicos serão realizados a partir de três eixos, assim compreendidos: “Desenvolvimento Social com Equidade”; “Desenvolvimento Econômico Sustentável”; e “Gestão para Resultado”. As secretarias de governo e órgãos da administração pública estadual são organizadas no PPA-SP, no nível operacional, segundo esses eixos.⁴⁰

A Secretaria da Educação é o órgão responsável pelas políticas públicas no setor. Insere-se, no nível estratégico, na Diretriz “Estado promotor do desenvolvimento com qualidade de vida”, e, no nível operacional, no Eixo “Desenvolvimento Social com Equidade”.

A Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) atua fundamentalmente na área da Educação Básica, abrangendo o ensino fundamental e médio, competindo-lhe formular a política educacional estadual do setor, que

“é orientada pelo compromisso com a educação básica de qualidade nas escolas da rede pública estadual; a ênfase nos diferentes aspectos do currículo escolar (gestão do ensino, aprendizagem e gestão da escola); a promoção do processo educativo nas escolas, consubstanciado no currículo em ação; a formação permanente, em serviço, de educadores que atuam em todos os níveis do sistema e modalidades de ensino e a continuidade das medidas de acompanhamento e avaliação das ações pedagógicas”.⁴¹

No período do PPA 2012-2015, foram priorizadas as ações programáticas de valorização dos profissionais da Educação, Ensino Médio e a Educação Profissional Técnica, consolidação do Currículo nos níveis Fundamental e Médio, Programa Escolas Prioritárias, reestruturação administrativa; destacam-se, além deles, os programas “Ler e Escrever”, “São Paulo Faz Escola”, “Escola da Família”, “Sistema de Proteção Escolar e Cidadania”, “SARESP/IDESP”, “EVESP – Escola Virtual

⁴⁰ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 82-83.

⁴¹ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 84.

de Programas Educacionais do Estado”, “Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores” e “Programa de Atenção ao Aluno com Deficiência”.⁴²

No detalhamento dos programas e das ações do PPA do Estado de São Paulo,⁴³ estão previstos onze programas para o setor de educação, em cada um contendo a denominação do programa, o valor financeiro para o período, objetivo, justificativa, público-alvo, abrangência espacial, indicadores e a relação de ações, estas acompanhadas das respectivas metas e produto para o período.⁴⁴

Já no PPA 2016-2019 (Lei Estadual n. 16.082, de 28 de dezembro de 2015), são onze os objetivos estratégicos, destacando-se para a área da Educação o Objetivo Estratégico 2 (“População com formação educacional adequada, capacitada par melhores oportunidades de trabalho e desenvolvimento pessoal, independentemente de condições físicas e psicológicas, gênero, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, renda e idade”) e o Objetivo Estratégico 5 (“População com pleno exercício dos direitos de cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte e ao lazer”).⁴⁵

No caso do Estado de São Paulo, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado pela Lei Estadual n. 16.279, de 8 de julho de 2016, com 9 diretrizes, estabelecendo em seu anexo 21 metas, cada uma especificando as estratégias nas quais se desdobram. As redações em muito se assemelham às do PNE, evidenciando que, ao menos na relação PNE e PEE-SP, o alinhamento é uniforme.

Em se verificando este e outros entes da federação, o que se permite constatar é que cada ente federado organiza sua administração pública segundo suas conveniências, criando órgãos e programas com os quais planeja a ação governamental e cumpre

⁴² BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 84-85.

⁴³ BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume II. Programas e metas, p. 6-16.

⁴⁴ Os programas para o setor de educação no PPA 2012-2015 do Estado de São Paulo gerenciados pela Secretaria da Educação, que não cuida do ensino superior, são: Gestão pedagógica da Educação Básica (Programa 800); Alimentação escolar (Programa 802); Parceria escola, comunidade e sociedade civil (Programa 805); Tecnologia da Informação e comunicação na educação (Programa 807); Formação continuada dos profissionais da educação (Programa 808); Avaliação do sistema educacional (Programa 813); Expansão, melhoria e reforma da rede física escolar e administrativa (Programa 814); Manutenção e suporte da educação básica (Programa 815); Comunicação social (Programa 2826); Auxílio-alimentação (Programa 4406); além de outros ligados a outras Secretarias, como a de Cultura.

⁴⁵ Mantém-se boa parte dos programas, com algumas alterações, decorrentes de reestruturações administrativas e reagrupamentos de ações.

suas políticas públicas. A coordenação federativa das políticas públicas setoriais se realiza por adaptação dos órgãos e programas próprios de cada ente federado às diretrizes comuns a serem seguidas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Não há uma uniformidade na organização da administração pública, nem poderia havê-lo, dada a diferença de dimensão observada entre elas; mas nota-se também não existir uniformidade metodológica entre os entes federados para a elaboração dos vários elementos que constituem os planos de educação. A compatibilização federativa das normas de planejamento torna-se difícil, complexa e, conseqüentemente, instável, inviabilizando a perfeita aderência entre os planos, com inevitáveis reflexos na implantação, deixando os gestores inseguros sobre a exata forma de conduzir as ações.

A falta de uniformidade metodológica, e também conceitual, é claramente perceptível não somente entre as várias unidades federadas, que precisam agir coordenadamente para que os objetivos comuns do plano sejam alcançados. Ela se mostra presente no seio da própria esfera federal e no âmbito do Poder Executivo. O PNE 2014-2024, como se pode notar do que foi anteriormente exposto, não tem a mesma linguagem, conceitos e metodologia do próprio PPA federal para o período de 2012 a 2015, que são contemporâneos, e a correlação entre um e outro se torna pouco viável. O Congresso Nacional, em Nota Técnica Conjunta produzida para subsidiar a apreciação do projeto de lei do PPA 2016-2019, após exemplificar com alguns dos objetivos constantes do projeto de lei do PPA,⁴⁶ é categórico ao afirmar que:

⁴⁶ “O PNE 2014-2024 definiu 20 metas, detalhadas em 254 estratégias, voltadas para os níveis e modalidades de ensino, a avaliação, a formação e valorização de professores e demais profissionais da educação, a gestão democrática e o financiamento da educação.

Para a educação, o Projeto de Plano Plurianual (PLPPA) 2016-2019, no âmbito do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, estabeleceu 33 metas e 85 iniciativas vinculadas à educação básica, à formação e valorização dos profissionais da educação, à educação profissional e tecnológica, à educação superior, e à gestão, avaliação e monitoramento, distribuídas entre os seguintes objetivos:

1007 – Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida.

1009 – Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

“do exame de adequação das metas do Projeto de PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Em várias situações, as metas previstas no PLPPA são definidas sem a adoção de um índice ou uma quantificação que deva ser atingida, o que enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE. As iniciativas vinculadas às metas do PLPPA são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores educacionais, que não quantificam índices ou indicadores a serem obtidos”.⁴⁷

E mesmo o PNE vigente não apresenta as mesmas características ora referidas do PNE 2001-2010, seu antecessor, causando prejuízos a compreensão, continuidade, controle e acompanhamento da evolução das ações governamentais implantadas e em andamento.

Sendo assim, não se pode considerar que exista, no setor ora analisado, indiscutivelmente o mais avançado em matéria de planejamento sob o ponto de vista jurídico, uma forma que propicie uma segurança jurídica no planejamento e na organização das políticas públicas que seja absolutamente eficaz. Fica evidente a fragilidade, evidenciando haver dependência da vontade e da capacidade dos gestores, que acabam por exercer grande influência no sucesso da implementação e execução das normas de planejamento.

Outra falha que se mostra recorrente não somente nesse setor, mas em muitos outros da administração pública, como se pode notar ao longo deste trabalho, responsável por gerar ineficiência, fragilidade e insegurança jurídica no sistema de planejamento, é o que se pode denominar “pluridocumentalidade”, com a multiplicação de documentos para orientar um mesmo setor, ou setores fortemente interconectados, com prazos e funções que não coincidem entre si. Isso, somado à quase invariavelmente presente amplitude na fixação das prioridades, que se alarga de

1010 – Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação.

1011 – Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social” (BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 18-19).

⁴⁷ BRASIL, Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 18-19.

modo a não permitir que se identifique com clareza o que efetivamente está sendo priorizado, torna os sistemas jurídicos de planejamento pouco úteis para a finalidade que lhes é inerente.

A enumeração dos elementos que compõem cada um dos planos, como ora feito, apresenta acentuados aspectos de natureza administrativa. Sua análise torna-se, no entanto, muito importante, na medida em que o conteúdo das leis de natureza orçamentária, destacadamente os planos plurianuais e as leis orçamentárias anuais, será determinado por essas informações. Sendo assim, a elaboração, a execução e o controle, com conseqüente concretização na aplicação dessas leis, são estreita e diretamente vinculados aos elementos integradores dessas normas, tornando relevantes as conseqüências jurídicas, não havendo, pois, como prescindir desse tipo de abordagem.

7.1.1 Considerações críticas finais

O planejamento governamental na área da Educação pode ser considerado, no âmbito setorial, o mais bem estruturado juridicamente. Há previsão constitucional de uma lei nacional para definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias, de duração decenal, que já está em segunda edição desde a Constituição de 1988.

No entanto, vê-se que, apesar disso, o sistema ainda é falho, por se constatar não ter sido alcançado o que neles foi e está sendo previsto, e, também, pela incipiência na coordenação e execução dos planos.

A transformação de um planejamento abrangente que visa ao desenvolvimento social do setor em um planejamento orçamentário das administrações públicas de todos os entes federados é ainda bastante falha, pelos inúmeros fatores ora mostrados.

Não há uniformidade metodológica na elaboração do Plano Nacional de Educação, havendo diferenças significativas entre o primeiro e o segundo planos, o que, embora possa decorrer de um natural aperfeiçoamento havido no período, impede uma gestão contínua e um acompanhamento uniforme, que permitam evidenciar a evolução e a comparação de modo mais preciso, e, com isso, tornar mais claros tanto os aspectos positivos, a serem continuados e eventualmente aperfeiçoados, quanto os negativos, a serem corrigidos e melhorados.

Mais relevante é, ainda, a falta de uniformidade de metodologia e linguagem entre o PNE e os planos plurianuais, mesmo na esfera federal, o que é injustificável, uma vez que se inserem no âmbito de um mesmo Poder (Executivo) de uma mesma esfera de governo (federal). Ainda que as funções de ambos sejam distintas, pois o PNE tem funções mais abrangentes do que o que se espera do PPA, uma vez

que este último tem tido uma função essencialmente orçamentária, ao passo que o primeiro abrange questões voltadas a aspectos não necessária e exclusivamente traduzíveis em alocação de recursos, não se pode utilizar métodos e conceitos distintos no que tange a aspectos essenciais para a compreensão dos planos, como distintas concepções de estratégias, diretrizes, objetivos, metas e outros relevantes para a compreensão do plano.

Essa falta de uniformidade metodológica se reflete de modo ainda mais intenso e prejudicial quando se exige a coordenação federativa, em que os demais entes da federação – cuja cooperação é essencial e integra o sistema de planejamento do setor –, precisam ter seus planos estaduais e municipais de educação absolutamente coerentes entre si e com os respectivos planos plurianuais e leis orçamentárias. Sem essa coordenação, não há como se materializar as políticas públicas e entregar à população a educação na forma almejada por esse conjunto de normas de planejamento.

É fundamental, como se tem defendido ao longo deste trabalho, que a materialização das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social tenha uma adequação orçamentária para que se concretizem os objetivos fundamentais de nossa República Federativa. Nessa trajetória, está o planejamento orçamentário da administração pública, e, para que se alcance a efetiva entrega dos bens e serviços à sociedade, é necessário um perfeito funcionamento dos instrumentos jurídicos de planejamento orçamentário.

E o setor de Educação mostra que esse caminho ainda é longo, pois, embora seja o mais bem estruturado, ainda apresenta falhas importantes que impedem um percurso linear e livre de obstáculos, deixando a desejar em matéria de apresentação dos resultados definidos e esperados, tornando necessário urgente aperfeiçoamento para que seja possível superá-los.

7.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA CULTURA

A cultura, cuja conceituação é complexa⁴⁸ e foge ao escopo do presente trabalho, é reconhecida como um direito humano fundamental de estatura constitucional,⁴⁹ o que levou nosso ordenamento jurídico a lhe conferir tratamento especial no tocante ao planejamento orçamentário do setor.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Ordenação constitucional da cultura*, capítulo 1.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Ordenação constitucional da cultura*, p. 48.

Cultura e educação, em matéria orçamentária, recebem tratamento próprio, tendo o legislador constituinte conferido importância à cultura de maneira autônoma, a fim de evitar que a concretização orçamentária desse direito fosse confundida com a da educação.

O art. 215 da Constituição da República estabelece em seu *caput* que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional”, e, no § 3º, prevê lei que estabeleça o Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, “visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”, voltados à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (inciso I), produção, promoção e difusão de bens culturais (inciso II), formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (inciso III), democratização do acesso aos bens de cultura (inciso IV) e valorização da diversidade étnica e regional (inciso V).⁵⁰

Algumas considerações de caráter informativo demonstram a evolução que levou ao surgimento do sistema de planejamento do setor de cultura, sendo relevantes para destacar os principais aspectos que caracterizam seu planejamento orçamentário.

Cabe salientar que a cultura é uma preocupação já recorrente do ordenamento jurídico brasileiro. Cite-se, por exemplo, a Lei n. 8.313/1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), implementado por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), além de incentivos a projetos culturais (art. 2º, I, II e III).

A intensificação da regulamentação do setor de Cultura no ordenamento jurídico brasileiro é recente, cabendo destacar a inserção do Plano Nacional de Cultura na Constituição pela Emenda Constitucional n. 48/2005 (introduziu o referido § 3º ao art. 215, que determinou a edição de lei que estabeleça o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual), o que ocorreu com a Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para o período de dez anos.⁵¹

A Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012, introduziu o art. 216-A na Constituição, criando o Sistema Nacional de Cultura (SNC), “organizado

⁵⁰ O § 3º do art. 215, que prevê o Plano Nacional de Cultura, foi instituído pela Emenda Constitucional n. 48, de 10 de agosto de 2005.

⁵¹ Há ainda em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 150/2003 (estabelece a aplicação mínima de receitas da União, dos Estados e dos Municípios ao desenvolvimento cultural); a PEC 236/2008 (insere a cultura no rol dos direitos sociais) foi arquivada em janeiro de 2015.

em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, (que) institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”. É fundado na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura (PNC).

As políticas de cultura têm um caráter federativo que envolve todos os entes da federação, visto que há ações culturais locais, regionais e federais. Isso exige um sistema de federalismo fiscal também integrado.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) surgiu com o objetivo de dar maior centralidade e institucionalidade às políticas culturais, melhorando a estrutura administrativa, o orçamento, a capilaridade no território nacional e a participação nas decisões do governo. Inspirou-se no SUS, ao estabelecer princípios e diretrizes comuns, divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da Federação, um sistema de transferência de recursos e prevê a criação de instâncias de controles sociais para maior efetividade e continuidade das políticas públicas.⁵²

O objetivo geral é “formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social, e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais”.⁵³

São princípios do Sistema Nacional de Cultura, entre outros: a cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; a integração e interação na execução de políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; a autonomia dos entes federados; a transparência; e a democratização; descentralização articulada e pactuada da gestão, recursos e ações.⁵⁴

Apresenta uma estruturação estática e dinâmica. A estática corresponde ao coração institucional do SNC – a inserção na Constituição por PEC, por exemplo. A dinâmica dá-se pelas pactuações negociadas entre os diversos entes públicos e os agentes privados participantes, nas devidas instâncias de negociação, em períodos determinados, decorrentes das necessidades de implantação e organização das políticas culturais. As vantagens desse “sistema misto”, sobretudo sob o aspecto da

⁵² BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 40.

⁵³ BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 42.

⁵⁴ Constituição, art. 216-A, § 1º.

estruturação dinâmica, são a flexibilidade e a agilidade para ajustes e repactuações necessários, permitindo que sejam consideradas as especificidades da administração pública de cada ente da federação e as características de diversidade de cada área cultural.⁵⁵

Os Planos de Cultura integram os elementos constitutivos⁵⁶ do Sistema Nacional de Cultura, com os Órgãos Gestores da Cultura, os Conselhos de Política Cultural, as Conferências de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura, os Sistemas Setoriais de Cultura, as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, os Sistemas de Informações e Indicadores Culturais e o Programa Nacional de Formação na Área da Cultura.

Os Conselhos de Política Cultural se articulam em Conselhos Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais, com atribuições consultivas e deliberativas para formulação e o acompanhamento da implantação de políticas culturais, e suas normas de funcionamento são elaboradas de modo a assegurar aos entes federados autonomia em sua organização e na eleição de seus membros.

Uma característica marcante do setor da Cultura é a forte participação da sociedade civil no planejamento governamental do setor – o que não ocorre com a mesma intensidade em outras áreas de atuação governamental.

O governo federal estabelece recomendações para a organização dos Conselhos Distrital, Estaduais e Municipais, considerando a necessidade de maior aderência possível às diretrizes do SNC.

O mesmo ocorre com as Conferências de Cultura, nos diversos níveis de governo. Estes são espaços compostos por membros da sociedade civil, em cada esfera de governo, voltados a analisar a conjuntura e propor diretrizes para a formulação de diretrizes para a área cultural.

Os Conselhos de Cultura elaboram os Planos de Cultura a partir das diretrizes definidas nas Conferências de Cultura. Os planos adquirem estabilidade institucional pela aprovação nos respectivos poderes legislativos dos entes federados.

O Conselho Nacional de Política Cultural⁵⁷ dispõe, no art. 5º, que sua finalidade é “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”.

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 43.

⁵⁶ Constituição, art. 216-A, § 2º; *vide* ainda: BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 44 e seguintes.

⁵⁷ Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005.

Admite-se, porém, que o assunto não deva ser tratado por decreto, devendo ser elaborada lei específica sobre o conselho nacional, de modo a garantir maiores continuidade e estabilidade da organização das políticas públicas para a cultura.

O Plano Nacional de Cultura surgiu com a Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Constitui-se em um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais, pelo período de dez anos (art. 1º).

O Plano Nacional de Cultura, com a sua característica de planejamento governamental decenal, tem a clara intenção de orientar o planejamento orçamentário no setor, tendo influência na elaboração do PPA no que concerne às ações orçamentárias.

O PNC tem seus princípios elencados no art. 1º da referida lei, destacando, por terem maior relevância no que tange aos aspectos financeiros, os que preveem a democratização das instâncias de formulação das políticas culturais (inciso IX), a responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais (inciso X) e a participação e o controle social na formulação e no acompanhamento das políticas culturais (inciso XII). Os objetivos estão estabelecidos no art. 2º, sendo de interesse destacar aqueles de descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura (inciso XIII) e articular e integrar sistemas de gestão cultural (inciso XVI).

Sua elaboração foi precedida pela realização de fóruns, seminários e consultas públicas, sob supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)⁵⁸ a partir de 2005, ano em que se realizou a Primeira Conferência Nacional de Cultura, o que externa o caráter de ampla participação e transparência em sua elaboração.

A estruturação do Plano prevê 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, que vêm descritas no anexo da lei, e 53 metas estabelecidas pelo Ministério da Cultura.

No que tange ao conteúdo específico do plano, o PNC está estruturado em cinco capítulos, nos quais se estabelecem as diretrizes, estratégias e ações: Estado; Diversidade; Acesso; Desenvolvimento Sustentável; e Participação Social.

O Capítulo I, “Do Estado”, visa a “fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais”, “intensificar o planejamento de programas e ações

⁵⁸ Órgão colegiado do antigo Ministério da Cultura estruturado a partir do Decreto n. 5.520/2005, criado para colaborar na formulação de políticas públicas e promover a articulação e o debate entre a sociedade civil e os governos municipal, estadual e federal. O Ministério da Cultura passou a integrar, como Secretaria Especial de Cultura, o Ministério do Turismo (Decreto 10.107/2019).

voltadas ao campo cultural” e “consolidar a execução de políticas públicas para a Cultura”. Para isso, foram definidas 11 estratégias e 92 ações. O Capítulo II, “Da diversidade”, prevê “reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais”, com 7 estratégias e 59 ações. O Capítulo III, “Do acesso”, pretende “universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural”, por meio de 6 estratégias e 56 ações. No Capítulo IV, “Do desenvolvimento sustentável”, pretende-se “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais”, para o que são previstas 7 estratégias e 52 ações. E o Capítulo V, “Da participação social”, visa a “estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores”, em 5 estratégias e 16 ações.

As 53 metas elaboradas em 2011

“contemplam as diretrizes, estratégias e ações do Plano e buscam atender os seus objetivos e desafios (...) (consolidando) o futuro que se almeja alcançar até 2020 e consistem em ponto de confluência entre as ações culturais demandadas pela sociedade, o compromisso de diferentes instâncias do poder público e a garantia de recursos materiais disponíveis para viabilizá-las”.⁵⁹

Vê-se que se mostram bastante específicas e mensuráveis, sendo de maior destaque para os temas tratados neste trabalho as metas 1 (Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados), 26 (12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador – Vale Cultura), 50 (10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura), 51 (Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura), 52 (aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura) e 53 (4,5% de participação do setor cultural brasileiro no PIB), mais diretamente relacionadas com temas voltados ao planejamento e orçamento.

A Lei n. 12.343 prevê a criação de um comitê executivo para acompanhar a revisão de diretrizes, estratégias e ações do plano. O comitê é composto de representantes do Poder Legislativo, dos estados e municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e do Ministério da Cultura (MinC). Para a execução do PNC, criou-se o Sistema

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 10.

Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que reúne dados sobre políticas culturais. A coordenação executiva do PNC fica a cargo do Ministério da Cultura, responsável por monitorar as ações necessárias à sua execução. O MinC deve conferir periodicamente se o cumprimento do plano é eficaz e se está de acordo com as diretrizes definidas. O monitoramento também é realizado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), usando-se de indicadores nacionais, regionais e locais que mostrem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, além de indicadores de nível de trabalho, renda, acesso à cultura, institucionalização, gestão cultural, desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais. Esses indicadores são consolidados no SNIIC, uma plataforma disponível na internet, fundamental para o PNC ao possibilitar a produção de estatísticas, indicadores e outros dados sobre as atividades da cultura com o objetivo de auxiliar no monitoramento e na avaliação.⁶⁰

As metas podem ser acompanhadas pela internet,⁶¹ em que se pode constatar que 27 estados (100%) e 2.222 municípios (66,5%) estavam com acordos de cooperação federativa para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) firmados. Desses, 8 estados (29,6%) estavam com acordos institucionalizados, ou seja, com seus Sistemas de Cultura instituídos por leis próprias,⁶² sendo o plano de cultura elemento obrigatório para a instituição de sistemas de cultura estaduais e municipais.

As particularidades do setor de Cultura levaram à necessidade de especificação do planejamento nos aspectos setoriais e territoriais, e, por consequência, à elaboração de planos próprios abrangendo ambos os aspectos. Além dos planos territoriais, representados pelos planos de cultura elaborados pelos entes federados, há os chamados “planos setoriais” específicos para cada área, como artes visuais, circo, dança, música, teatro, culturas afro-brasileiras, culturas populares, culturas indígenas, livro e leitura, museus (cujos planos já foram elaborados), arquitetura, arquivos, arte digital, *design*, patrimônio material e imaterial, artesanato, moda e audiovisual.⁶³

Releva destacar que o Sistema Nacional de Cultura, no âmbito federativo, concretiza-se por meio de adesão voluntária dos entes federados. Esse sistema de

⁶⁰ Lei n. 12.343, arts. 8º a 10.

⁶¹ Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/metas/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

⁶² Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/metas/sistema-nacional-de-cultura-institucionalizado-e-implementado-com-100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-60-dos-municipios-com-sistemas-de-cultura-institucionalizados-e-implementados-2/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

⁶³ Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/planos-setoriais/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

estruturação do planejamento merece especial destaque e será aprofundado em item próprio a seguir.

No setor de cultura, persistem falhas do sistema do planejamento governamental observadas em outros setores.

Há uma pluralidade de documentos, nem sempre veiculados pelos instrumentos jurídicos adequados para a finalidade que cumprem – é o que se pode concluir pela fixação das metas, documento complementar ao PNC que não é formalizado por lei, e, portanto, macula sua legitimidade para impor-se em âmbito nacional, criando obrigações aos demais entes federados, sujeitos ao Plano. Além do mais, a instituição de metas mediante um instrumento normativo mais flexível dificulta o seu acompanhamento, visto que, a cada momento, ela pode ser alterada pelo órgão administrativo responsável.

A metodologia utilizada e os conceitos adotados não são padronizados e não se mostram perfeitamente coerentes com os demais instrumentos de planejamento governamental, mesmo os que integram a União e o respectivo Poder Executivo. É o que se pode observar pela comparação com as normas e documentos de planejamento adotados em outros setores aos quais já se fez referência, o que evidentemente tende a causar incerteza e insegurança aos gestores na condução das políticas públicas, falta de clareza e transparência a todos os envolvidos, incluindo a sociedade e os órgãos formais de controle. É também – e por que não dizer, principalmente – insegurança jurídica, pela existência de um ordenamento jurídico pouco efetivo, de baixa confiabilidade, insuscetível de controle e fiscalização adequados, inclusive judicialmente, em face de um conjunto de normas que não guardam perfeita sintonia entre si, dificultando a interpretação e compreensão e, por consequência, a correta aplicação. É o que se pode constatar da análise dos planos plurianuais, em especial o federal, que, por ser do mesmo ente federado que congrega o Ministério da Cultura, principal órgão responsável pela condução das políticas públicas, deveria guardar perfeita correlação com o Plano Nacional de Cultura, mas não é o que se verifica, ao menos com a proximidade esperada. Posteriormente, no item destinado a tratar do planejamento orçamentário no setor de cultura, este tema será abordado de forma mais específica e detalhada, sendo possível ilustrar os argumentos ora lançados ao cotejarmos o PNC, suas metas e os planos plurianuais.

A questão federativa, em que a articulação entre os entes federados é fundamental para o sucesso de qualquer política de abrangência nacional, como é o caso da cultura, teve solução inovadora, cujos resultados precisam ser avaliados ao longo do tempo para que seja possível ter elementos que permitam concluir se são adequados. É o que se pretende analisar no item seguinte.

7.2.1 O setor de cultura e o planejamento federativo voluntário por adesão

A articulação federativa do setor de cultura dá-se basicamente por meio do Sistema Nacional de Cultura, com a adesão de Estados e Municípios ao sistema, que se comprometem a elaborar planos de cultura relacionados com as metas do PNC.

No setor de cultura, como se vê, constata-se o que se pode denominar um “planejamento federativo voluntário”, uma vez que, como expresso no art. 3º, § 2º, da Lei n. 12.343/2010, a “vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária”.

Uma modalidade de “planejamento contratual”, possibilidade na administração pública a ser ainda mais bem desenvolvida e explorada, que permitiria planejar por acordos, especialmente interadministrativos e interorgânicos, abrindo um importante campo para a articulação administrativa.⁶⁴ O Direito Administrativo, por meio de instrumentos jurídicos infralegais, como convênios, consórcios ou acordos de cooperação, proporciona importantes ferramentas para o Direito Financeiro no que concerne ao planejamento governamental orçamentário. Em outras palavras, por meio do planejamento contratual, supre-se uma importante lacuna jurídica por vezes causada pela ausência de instrumentos normativos mais perenes. Como já observado no caso do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria, o uso de instrumentos normativos mais facilmente alteráveis, como decretos, enfraquece a perenidade da grande maioria dos programas setoriais no planejamento governamental orçamentário brasileiro.

⁶⁴ E que deveria ser contemplado de forma mais clara e específica no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, como bem observado pelo professor Thiago Marrara: “Anote-se, ademais, que a lista prevista no art. 34, parágrafo único, não menciona o planejamento contratual. Apesar disso, a possibilidade de planejar por acordo, sobretudo por acordos interadministrativos e interorgânicos, consta claramente do anteprojeto, tal como se vislumbra no tratamento dos contratos de autonomia. Na boa síntese de Paulo Modesto, tal contrato é ‘também um instrumento de articulação administrativa, pois favorece o trânsito de informações entre supervisionados e supervisores’ e, entre outras coisas, permite ‘a compatibilização das atividades do supervisionado com os programas governamentais’ (Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, in MODESTO, Paulo (coord.), *Nova organização administrativa brasileira*, ed. Fórum, 2010, p. 168). Trata-se, portanto, de espécie de plano administrativo contratual plenamente compatível com a Constituição (art. 37, § 8º) e com a teoria do planejamento, razão pela qual este e outros instrumentos do gênero deveriam ser contemplados no rol do art. 34, parágrafo único do anteprojeto em comento” (A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, p. 21-22).

Por meio de convênios, consórcios ou acordos de cooperação, por exemplo, estabelece-se maior vínculo jurídico entre as partes federativas, por meio de uma avença contratual, o que garante que o planejamento orçamentário não será facilmente afetado pelas vicissitudes políticas – ou seja, o planejamento setorial passa a ser considerado um planejamento de Estado, e não de governo.

Nessa modalidade de planejamento contratual por adesão voluntária, há que se registrar um claro sobrepujamento da ação governamental federal perante os Estados e Municípios, que deverão aceitar as regras e condicionalidades impostas na adesão sem uma ampla possibilidade de discussão a respeito das ações que entendem mais adequadas. Necessário que a lei seja elaborada de forma a não impor condicionantes que afetem a necessária liberdade exigida para o setor de Cultura, evitando que essa característica prejudique os objetivos que devem ser alcançados pelo sistema.

Como já destacado, os demais entes federativos devem voluntariamente aceitar as condições traçadas no Plano Nacional de Cultura. Essa adesão voluntária do Estado ou Município ao SNC é realizada mediante um “Acordo de Cooperação Federativa”. Ao aderir ao SNC, o ente deve elaborar um plano de cultura em até um ano a partir do termo de adesão, que reúna diretrizes, estratégias e metas para as políticas de cultura naquele território por um período de dez anos. É dessa forma que pode receber recursos do Governo Federal para o setor cultural e assistência técnica para a elaboração de planos, bem como ser incluído no SNIIC. É a Secretaria de Articulação de Institucional do MinC que coordena a adesão de Estados e Municípios.

O Acordo de Cooperação Federativa prevê que, nos Planos de Trabalho, essas particularidades locais sejam consideradas para a elaboração dos respectivos planos.

Para os que aderirem, cria-se a obrigação de que os respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias disponham sobre os recursos a serem destinados à execução das ações estabelecidas pela lei (Lei n. 12.343/2010, art. 4º).

Algumas questões jurídicas podem surgir, à semelhança do que se observou em outros casos de planejamento setorial já vistos.

É o caso da relação que necessariamente se estabelecerá entre diplomas normativos em que pode existir incompatibilidade hierárquica. Há uma lei nacional que aprovou o Plano Nacional de Cultura, prevendo a possibilidade de adesão voluntária pelos entes da federação que, ao firmarem termo de adesão, ficam obrigados a elaborar seus próprios planos culturais decenais. Embora o texto da lei nacional não seja expresso nesse sentido, os planos de cultura, por sua função, natureza

e características, devem ter a lei como instrumento jurídico adequado para que sejam instituídos. Mas é possível observar que nem sempre isto é observado, como se pode constatar de um dos poucos entes federados que já o fizeram, o Estado de Alagoas, que estabeleceu o Plano Estadual de Cultura por meio do Decreto Estadual n. 27.736, de 29 de agosto de 2013.⁶⁵ Em casos como esse, estar-se-á diante de um decreto – o Plano de Cultura Estadual de Alagoas, no exemplo citado –, que teria de ser observado pelas leis orçamentárias, especialmente o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Uma evidente impropriedade, permitindo que um decreto do Poder Executivo condicione leis a serem aprovadas pelo Poder Legislativo.

E também a incompatibilidade temporal, uma vez que o Plano Nacional de Cultura, que é decenal, estando o atual vigente para o período de 2010 a 2020, permite, sem estabelecer prazo, a adesão dos demais entes federados, que, a partir disso, ficarão obrigados a elaborar os respectivos planos de cultura decenais. Assim, um termo firmado por um ente federado em 2014, por exemplo, para vigência a partir do início de 2015 até o final de 2025, deverá ser compatível com o Plano Nacional de Cultura, cuja vigência encerra-se em 2020. Portanto, a partir de 2020 o plano de cultura do ente aderente ainda estará em vigor, e deverá haver um novo Plano Nacional de Cultura, tornando pouco viável que com ele seja integralmente compatível, uma vez que não existia à época da elaboração do plano de cultura do ente subnacional.

Em não havendo ajuste na legislação atualmente vigente nesse aspecto, será necessária interpretação casuística que permita ajustar eventuais incompatibilidades, de modo a tornar coerente as normas de planejamento do setor de Cultura no âmbito federativo, considerando-se a hierarquia das normas e a adequação das competências.

No âmbito do federalismo cooperativo, é importante ressaltar que as alocações dos recursos federais destinados às ações culturais nos demais entes da Federação deverão estar de acordo com as diretrizes e metas do plano, a se operacionalizarem prioritariamente por meio do Fundo de Cultura (Lei n. 12.343/2010, art. 6º).

Em linhas gerais, pode-se dizer que o sistema de planejamento federativo pela via da adesão, observada no planejamento do setor cultural, coloca-se em termos de *coordenação* exercida pelo governo central. Esse modelo de planejamento se diferencia do modelo de *autonomia*, em que o estabelecimento de programas específicos é feito pelos governos regionais de maneira voluntária e independente. Ainda

⁶⁵ E já se pode observar a existência de vários entes da federação que, embora tenham firmado o termo de adesão, deixaram transcorrer o prazo de um ano para elaborar os respectivos planos de cultura e não o fizeram.

que não haja obrigatoriedade de participação no Sistema Nacional de Cultura, o acordo que se estabelece entre os governos central e regional coloca os programas desenvolvidos pelo segundo sob direta formulação e supervisão do primeiro, pelo que se caracteriza um modelo *top-down* de planejamento setorial, a exemplo do que se observa em outros países em áreas distintas do planejamento.⁶⁶

A questão não é, no entanto, simples, pois a atividade de coordenação administrativa entre ordens jurídicas em uma federação pressupõe a existência de esferas jurídicas autônomas e independentes. A adesão a um plano nacional não se contradiz necessariamente com a ideia de autonomia dos entes federados. A decisão administrativa de vincular-se às condições colocadas por outro ente para o exercício de políticas públicas em âmbito subnacional depende da existência de poderes de autoadministração, no âmbito do qual se exerce a faculdade de alinhamento a diretrizes e até mesmo a supervisão de esfera federativa mais abrangente. Trata-se a autonomia, assim, de um requisito para que se possa falar em coordenação administrativa, nas diversas espécies em que se apresente.

É própria do conceito de coordenação, aliás, a existência de administrações diversas, entre as quais se possam estabelecer relações intersubjetivas. Ao revisitar os fundamentos teóricos da atividade de coordenação administrativa, Fulvio Cortese vale-se da doutrina de Giannini, para a qual a coordenação é “una figura organizzatoria in cui un disegno operativo che viene elaborato, evidentemente, da un organo competente, viene imposto a delle istanze tra loro indipendenti”; e, “se le istanze non sono indipendenti, non si ha coordinamento ma si hanno altre forme”. Em um mesmo órgão administrativo, cuja organização se dê em uma estrutura administrativa, fala-se em ordens, e não em coordens.⁶⁷

Avança citando os estudos de Vittorio Bachelet, que se aprofundou na análise da coordenação administrativa ao tratar da questão sob perspectiva funcional, isto é, ao se preocupar com os institutos capazes de conferir forma, conteúdo e efeito ao exercício coordenado da atividade administrativa entre esferas autônomas de poder. Embora a coordenação seja uma atividade circunscrita a determinados limites jurídicos, que lhe conferem diretrizes, ela se compõe de um conjunto de atos capazes

⁶⁶ Veja-se o caso argentino, no qual a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal se dá, igualmente, pela elaboração de Leis de Adesão da parte das províncias (MELAMUD, Ariel. *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera*, p. 18-19; e FARAH, Patricia (Coord.). *Responsabilidad fiscal 2005-2015: reglas fiscales sustentables para el Estado Nacional, Provincias y Municipios*, p. 21).

⁶⁷ GIANNINI, Massimo Severo apud CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 23.

de traduzir em outras manifestações das diversas esferas administrativas envolvidas; capazes, portanto, de predeterminar ou vincular, no todo ou em parte, o conteúdo de atos múltiplos. Trata-se do *poder diretivo* característico de tais formas de ação administrativa coordenada, e cuja variação em diferentes graus de intensidade pode atingir formas mais brandas até outras mais intensas, nas quais a adesão a um plano nacional implique a execução de atos predeterminados pelos entes subnacionais, uma vez que os limites discricionários das entidades sujeitas à coordenação serão mais ou menos amplos dependendo da especificidade estabelecida pela entidade coordenadora.⁶⁸ Nesse sentido, vê-se que a coordenação pode assumir várias formas, com poderes diversos de planejamento, mais ou menos intensos.⁶⁹

Os instrumentos desse poder diretivo voltado à coordenação administrativa consistem, pois, em atividades de programação e planejamento que predeterminem critérios, valores fins ou mesmo limites aos entes “coordenados”. Esses entes podem também exercer seu próprio poder de ordenação no âmbito do planejamento setorial, com participação nos programas desenvolvidos, caso em que se falaria de “equiordenação” e de um poder diretivo mais tênue, semelhante mesmo a simples “influência”.⁷⁰ O planejamento por adesão, no entanto, se assemelha a poder diretivo de grau mais intenso, com predeterminação dos parâmetros de aplicação do objetivos nacionalmente determinados.

O setor de cultura, em matéria de planejamento governamental orçamentário, está experimentando uma ordenação jurídica recente, com esse sistema de planejamento cuja coordenação federativa dá-se voluntariamente, por adesão dos entes federados, o que pode se mostrar um instrumento interessante e eficiente de planejamento governamental. Não há, por ora, como aferir, com segurança, dado o pouco tempo da experiência, os resultados dessa forma de implementação e execução de planejamento governamental, mas é possível vislumbrar que, para áreas como a Cultura, que dependem de um elevado grau de liberdade aos gestores e respeito a peculiaridades próprias de cada caso, pode ser um sistema eficiente, se bem implementado.

7.2.2 Planejamento orçamentário do setor de cultura no Brasil

A concretização do planejamento orçamentário do setor de cultura no Brasil materializa-se essencialmente com a definição da estrutura programática que passa

⁶⁸ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 28.

⁶⁹ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 31.

⁷⁰ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 33.

a constar inicialmente nos planos plurianuais, especialmente da esfera federal, que é a responsável por exercer a coordenação executiva por meio do Ministério da Cultura.

Nos referidos planos plurianuais, assim como nas leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, serão especificadas e definidas as alocações de recursos destinados à execução das ações previstas no Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12.343/2010, art. 4º).

Sendo o Plano Nacional de Cultura de aplicação compulsória à União e facultativa aos demais entes, uma vez que a adesão ao plano é voluntária, conforme expressamente previsto na lei, o PPA federal deverá ser elaborado de modo a tornar reais as diretrizes do PNC, o mesmo ocorrendo com os planos plurianuais dos entes que aderirem a ele. Em outras palavras, o Plano Nacional de Cultura como planejamento governamental direciona o planejamento orçamentário setorial na cultura.

Na área da Cultura, observa-se um fenômeno comum em matéria de planejamento, para o qual é importante chamar a atenção, uma vez que mostra as dificuldades práticas intrínsecas à atividade planejadora, ligadas à associação entre as normas de planejamento e seu aspecto temporal.

Como se fez referência anteriormente, a elaboração do Plano Nacional de Cultura teve início, com os primeiros debates, em 2005, ano em que vigorava o PPA federal 2004-2007, e foi aprovado em 2010, sob a égide do PPA 2008-2011. Ambos os PPA se assemelhavam em sua metodologia, que mantinha em linhas gerais as alterações que haviam sido implantadas no PPA 2000-2003.

O PPA 2008-2011 externava uma metodologia que tinha como característica que o destacava a sua gestão orientada para resultados, segundo os princípios da eficiência, eficácia e efetividade,⁷¹ desdobrando-se nos níveis estratégico (que compreende os objetivos de governo e os objetivos setoriais) e tático-operacional (que compreende os programas e ações); e também por ter como elemento organizativo central o Programa, que funciona como unidade de integração entre o planejamento e o orçamento, estabelecendo uma linguagem comum para as leis de orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e a programação orçamentária e financeira, e tendo como agentes centrais na implementação, no monitoramento e na avaliação dos programas os gerentes de programa e os coordenadores de ação.⁷²

⁷¹ Decreto n. 6.601/2008, art. 1º; Lei n. 11.653/2008, art. 7º.

⁷² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem Presidencial, v. I, p. 41-42.

Em sua dimensão estratégica, estabeleceram-se prioridades para uma visão de longo prazo, cujos desafios foram expressos em 10 Objetivos, dos quais se destaca, por haver ligação mais estreita com o setor cultural, “propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade” (Objetivo 3). Foram estabelecidas, ainda, Metas Governamentais Prioritárias por setores, sendo a Cultura contemplada com a meta “Pontos de Cultura Implantados”, cuja meta quantificada para 2011 foi de 1.085.⁷³

Os programas finalísticos⁷⁴ vinculados ao Ministério da Cultura desse PPA eram: Brasil Patrimônio Cultural (0167); Livro Aberto (0168); Brasil, Som e Imagem (0169); Museu Memória e Cidadania (0171); Cultura Afro-Brasileira (0172); Monumenta (0813); Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania (1141); Engenho das Artes (1142); Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural (1355); e Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC (1391).

A análise dos objetivos do Plano Nacional de Cultura (PNC, art. 2º), suas diretrizes, estratégias e ações (Anexo), como se pode constatar, não permite identificar, de modo claro, incompatibilidades, uma vez que a amplitude com que são descritas as torna suficientemente abrangentes para acolher quase todo tipo de ação que se queira implementar no setor. Embora juridicamente isso possa ser interessante, por evitar colidência de normas, na verdade ilustra uma falha recorrente nas normas de planejamento, que se compõem no mais das vezes de normas de tal forma vagas que se tornam imprestáveis para a finalidade de definir prioridades. E, da mesma forma que não se constatam inconsistências sob o ponto de vista da compatibilidade normativa, também não se pode assegurar haver um perfeito alinhamento, pelas mesmas razões, quais sejam, a significativa abrangência dos textos que impedem reconhecer uma clara linearidade entre si.

Não fica clara também a compatibilidade metodológica entre o Plano Nacional de Cultura e o PPA 2008-2011, embora sejam contemporâneos e elaborados no âmbito do mesmo ente federado. O uso das expressões objetivos, diretrizes e estratégias

⁷³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, v. I, p. 61. Esta ação integra o Programa Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania.

⁷⁴ Aqueles que “pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores”. Os programas do PPA 2008-2011 formam dois conjuntos, sendo o primeiro os programas finalísticos, ora referidos, e o outro os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, “aqueles voltados para a oferta de serviços do Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, v. I, p. 50).

não se mostra uniforme, como se pode observar em ambos os textos. E o PPA 2008-2011 é claro ao fazer uso das expressões “programas” e “ações”, que têm significado técnico-orçamentário definido, o que não ocorre com o Plano Nacional de Cultura, ao usar em seu anexo os mesmos termos sem essa precisão técnica. Ainda que tenham naturezas distintas, uma vez que o PNC não tem a função de um planejamento orçamentário, é importante que as metodologias possam compatibilizar-se de forma clara entre si, o que não se evidencia.

Considerando o disposto no art. 4º do PNC (Lei n. 12.343/2010), os “planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes da federação que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura disporão sobre os recursos a serem destinados à execução das ações constantes do Anexo desta Lei”, e sendo lei de âmbito nacional válida por 10 anos, impõe-se ao PPA federal 2012-2015, o primeiro a ser elaborado após o PNC estar em vigor.

O PPA 2012-2015, no entanto, sofreu significativas alterações em sua metodologia, com o Programa perdendo sua função de organizar a gestão para se tornar um agregador de objetivos reunidos sob determinado tema,⁷⁵ além de outras alterações importantes. Não obstante, sua vigência dá-se integralmente durante o período do Plano Nacional de Cultura, que percorre os anos de 2010 a 2020. O que não impede, como se pode constatar, dificuldades na implementação de forma aderente, pelas razões já apontadas, quais sejam, normas não suficientemente precisas a ponto de especificar de forma clara e detalhada seu exato conteúdo, o que evidentemente permite abarcar uma ampla gama de possibilidades ao se fazer a escolha das ações que concretizarão o plano.

O PPA Federal para 2012-2015 tem entre suas diretrizes “valorização da diversidade cultural e da identidade nacional”, nele destacando-se o Programa Temático 2027, denominado “Cultura: preservação, promoção e acesso”, que se desdobra em três grandes objetivos.

O objetivo 779 prevê “formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa”, tendo como metas: a) 100% dos estados integrados ao Sistema Nacional de Cultura; b) 30% dos municípios integrados ao Sistema Nacional de Cultura; c) promoção da III Conferência Nacional de Cultura (realizada em 2013); d) implementação da Plataforma do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais; e e) criação de um Plano Nacional de Cultura com seu sistema de monitoramento e avaliação implantados.

⁷⁵ Como anota com propriedade Luiz Fernando Paulo: *Plano Plurianual. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade*, p. 52.

O objetivo 0781 consiste em “promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável”, cujas metas são: a) a criação e implantação de Instituição Pública para regulação de direitos intelectuais; b) disponibilização de linha de crédito específica para os setores criativos ofertada por bancos oficiais; c) implementação de Política Autoral; d) implementação de 30 incubadoras de empreendimentos criativos; e) implementação de 60 birôs de serviços para suporte, assessoria e consultoria de empreendedores e empreendimentos criativos; f) instalação do Conselho Interministerial para o Desenvolvimento da Economia Criativa; g) mapeamento e institucionalização de 30 bacias criativas distribuídas nas cinco regiões do país; h) mapeamento e institucionalização de 30 polos criativos, distribuídos nas cinco regiões do país; e i) qualificação de 60 mil profissionais criativos.

Já o objetivo 0784 destina-se a “promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, preservando, ampliando e difundindo os acervos museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão de suas instituições, redes, unidades e serviços”, sendo suas metas: a) atingir 120 novos municípios dispondo de ao menos uma unidade museológica; b) fazer com que 15,5 milhões de pessoas visitem anualmente os museus brasileiros; c) aumentar em 30% o público atendido no acesso aos acervos que compõem o patrimônio bibliográfico e arquivístico brasileiro; d) modernizar 100 unidades museológicas; e) realizar 800 oficinas de capacitação no setor museal, com 24 mil pessoas capacitadas.

Para o período de 2016 a 2019, o PPA apresenta, de forma que se assemelha à versão anterior, o Programa Temático 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, que estabelece, conforme a nova metodologia, três indicadores, a saber: a) aspecto cultural no Índice de Competitividade do Turismo Nacional; b) emprego formal no setor cultural; e c) recursos públicos federais para a Cultura em relação ao PIB. O primeiro deles, o Índice de Competitividade do Turismo Nacional, é indicador elaborado pelo Ministério do Turismo com a função de avaliar a competitividade dos destinos turísticos nacionais, mediante diferentes critérios, entre os quais se inclui o índice “aspectos culturais”, que engloba a produção cultural associada ao turismo, o patrimônio histórico e cultural e a estrutura municipal de apoio à cultura.⁷⁶ Da mesma forma, o indicador “emprego formal no setor

⁷⁶ BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Relatório Brasil 2014*, p. 49.

cultural” e o percentual de “recursos públicos federais para a área da Cultura em função do PIB” são mensuráveis de forma precisa, segundo indicadores oficiais. O problema, no entanto, é que esses índices podem não ser suficientes para avaliar se os objetivos do referido Programa foram atingidos.

Vejam-se quais são, portanto, os objetivos do Programa 2027 no PPA 2016-2019, identificados conforme o respectivo código. Entre eles, estão: fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados (0779); preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro (0783); fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, a ampliação da produção, a difusão e o acesso às obras audiovisuais (0785); estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística (0786); ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais (0787); produzir, preservar e difundir o conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural (0788); e, finalmente, fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país (1085).

Aqui, já se pode notar o maior distanciamento entre os objetivos e os indicadores. Os objetivos mencionados têm amplo significado, muitos dos quais não se deixam medir suficientemente pelos indicadores propostos (Índice Competitividade no Turismo, volume de recursos e empregos do setor cultural). Esses indicadores não seriam o bastante para construir políticas e avaliar resultados de objetivos como preservação da memória e do patrimônio cultural, ou valorização da participação social, apenas para citar alguns dos anteriormente citados. O volume de recursos, bem como o incentivo da gestão regional e local ao setor cultural de seus municípios, pode indicar, com maior ou menor precisão, a importância das políticas culturais, mas há carência de indicadores mais precisos para formular e acompanhar o desenvolvimento de políticas nesse setor.

Contudo, boa parte das metas relacionadas com os objetivos da programação cultural apresentam-se de forma precisa e oferecerem critérios de avaliação para sua orçamentação. É verdade que algumas delas são genéricas, como se verifica no Objetivo 0779, que tem como uma de suas metas a instituição do sistema de participação social do MinC (meta 04LX). Deve-se dizer, no entanto, que esta não é a conclusão que se depreende de uma análise geral dos objetivos, os quais permitem sua quantificação a partir de metas claras. Para ilustrar, veja-se o caso do Objetivo 0788, que tem como metas “criar e implementar o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural, com concessão de bolsas e/ou prêmios para 5.000 pessoas”

(meta 04KV) e, ainda, “produzir e difundir 570 estudos, pesquisas e eventos sobre cultura no Brasil” (meta 04SE). O mesmo se diga do Objetivo 1085, que pretende “mapear as cadeias econômicas de ao menos 6 segmentos culturais” (meta 04JM) e “apoiar 100 projetos de inovação e empreendedorismo em diversos setores culturais” (meta 04JN), entre outros. Da mesma forma, o Objetivo 0783, que pretende preservar a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiros, tem por metas ampliar de 38 para 50 o número de bens culturais de natureza imaterial reconhecidos (meta 04JP), ampliar em 5% a quantidade de bens tombados em macrorregiões do país (meta 04JQ), fomentar 600 atividades culturais de povos, comunidades tradicionais e grupos de culturas populares (meta 04JT), entre outros. Ainda que se argumente que as metas quantitativas não são suficientes para aferir a qualidade das políticas desenvolvidas, há parâmetros mais claros para a tradução dos objetivos em recursos orçamentários.

Um comparativo com o Plano Nacional de Cultura e o documento que lista as suas 53 metas não permite identificar uma perfeita sincronia, como se verá de alguns exemplos.

Para citar um caso bastante objetivo, veja-se a meta 26 do PNC, de 2011, “12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-cultura)”, que está contemplado no PPA federal 2016-2019 na meta 04JZ, “Beneficiar 2 milhões de trabalhadores pelo Programa de Cultura do Trabalhador – Vale-cultura”. O PNC pretende ver suas metas cumpridas até 2020, e o PPA até 2019, e este último coloca como meta 2 milhões de trabalhadores beneficiados, enquanto o PNC previa 12 milhões; é evidente que não será no ano de 2020 que 10 milhões de trabalhadores serão beneficiados, deixando evidente ser uma meta do PNC já antecipadamente fracassada.

Situação semelhante observa-se na meta 23 do PNC, que prevê “15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC)”, enquanto o PPA 2016-2019 contempla a meta 03W6: “Fomentar 5 mil Pontos de Cultura, em consonância com a Política Nacional Cultura Viva”. Valem as mesmas observações do item anterior, acrescentando que a redação dos documentos ainda mostra alguma discrepância, uma vez que o primeiro faz referência a “pontos em funcionamento”, ao passo que o segundo usa a expressão “fomentar”, o que não permite concluir pela identidade das pretensões.

Outras vezes, não se observa uma precisão das metas que se pretende alcançar nos vários documentos, dificultando que o cotejamento permita constatar

tar o exato conteúdo. Nas metas do PNC, há três delas (metas 12, 13 e 14) que se referem à disciplina de Artes, com a seguinte dicção: “Meta 12) 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural”; “Meta 13) 20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada”; e “Meta 14) 100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura”. O PPA 2016-2019, por sua vez, contempla o tema na Iniciativa 067K, cuja redação é: “Articulação junto ao MEC de apoio à melhoria da infraestrutura física e pedagógica, contemplando as necessidades para qualificação da disciplina Artes e realização de atividades artísticas e culturais nas escolas de educação básica”. Em outras palavras, não há clareza suficiente que permita relacionar ambos os documentos de planejamento de modo a identificar exatamente o que se pretende, a fim de não só conduzir o gestor a implementar as ações na direção correta, mas também permitir que se exerça o controle formal e social sobre a aplicação dos recursos e os resultados obtidos, constatando a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas, nem produzir elementos capazes de retroalimentar o planejamento subsequente de modo a aperfeiçoar as políticas públicas neste item específico.

Em muitas oportunidades, a comparação é complexa, ante a imprecisão de indicadores e mecanismos de aferição e medição. A meta 25 do PNC, por exemplo, consiste em “Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional”, e o PPA 2016-2019, no que mais se aproxima, contém a meta 02MT, “Apoiar 7.000 atividades de difusão cultural em intercâmbio, nacional e internacional”, o que não deixa margem para que se possa com segurança saber se há ou não aderência entre elas.

E os exemplos se multiplicam. Qualquer análise minuciosa evidenciará muitos outros. Isso deixa evidente e demonstra o que se tem procurado insistir como aspecto que precisa ser corrigido no sistema de planejamento governamental brasileiro, que é a estruturação organizada do ordenamento jurídico, de modo que sejam perfeitamente compatíveis as regras aplicáveis, com linguagem única e coerência, observadas a compatibilidade e hierarquia das normas e a adequação dos instrumentos que as veiculam, verificadas ainda as competências dos órgãos que as emitem, de modo a tornar o planejamento um conjunto de normas que forme um sistema coeso e bem estruturado, sem o qual não é possível conferir segurança jurídica e respeitabilidade.

7.2.2.1 *Planejamento orçamentário do setor de cultura no Estado de São Paulo | Considerações críticas*

No Estado de São Paulo, que aderiu ao Sistema Nacional de Cultura em 2013,⁷⁷ mas ainda não aprovou seu Plano Estadual de Cultura, o PPA 2016-2019 é orientado por quatro diretrizes, estabelecendo 11 Objetivos Estratégicos,⁷⁸ destacando-se para o setor de cultura o Objetivo Estratégico 5: “População com pleno exercício dos direitos de cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte ao lazer”. Os objetivos estratégicos “exprimem uma visão de desenvolvimento de longo prazo, enquanto os programas definidos no âmbito do PPA, por terem um horizonte de médio prazo, devem contribuir para o alcance desses objetivos”.⁷⁹

Há nove programas diretamente voltados ao setor de Cultura, tendo oito deles a Secretaria da Cultura como responsável: “Difusão cultura, bibliotecas e leitura” (1201); “Formação cultural” (1203); “Rádios, TVs educativas e novas mídias” (1206); “Gestão da política estadual de cultura” (1213); “Museus” (1214); “Preservação do patrimônio cultural” (1215); “Fomento cultural e economia criativa” (1218); “Integração das culturas latino-americanas” (1221); e o “Arquivo do Estado – preservação e gestão documental” (5104), sob comando da Secretaria de Governo.⁸⁰ Os programas descrevem o objetivo, o público-alvo, abrangência espacial, os indicadores de resultado, o produto, os indicadores de produto, as metas e os valores previstos para o período do plano.

Na lei orçamentária de 2016 (Lei Estadual n. 16.083, de 28 de dezembro de 2015), a Secretaria da Cultura (Órgão 12.000)⁸¹ é a responsável pelos programas

⁷⁷ Por meio do Acordo de Cooperação Federativa firmado, em 6 de setembro de 2013, entre a União e o Governo do Estado de São Paulo, nos termos da Portaria 156 do Ministério da Cultura, de 6 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.planoestadualdecultura.sp.gov.br/?page_id=7>. Acesso em 24. out. 2016.

⁷⁸ Vale destacar que o Estado de São Paulo acolheu formalmente a metodologia do Orçamento por Resultados (OpR), objeto de referência no item 2.2.4 deste trabalho, conforme o Decreto Estadual n. 57.598, de 5 de abril de 2012, e o documento *Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiência, desafios e perspectivas*, de 2015.

⁷⁹ BRASIL. Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019*, p. 12.

⁸⁰ Não difere substancialmente do PPA anterior, período de 2012 a 2015 (Lei Estadual n. 14.676, de 2011), em que os programas eram “Difusão cultura, bibliotecas e leitura” (1201), “Formação cultural” (1203), “Rádios, TVs educativas e novas mídias” (1206), “Gestão da política estadual de cultura” (1213), “Museus” (1214), “Preservação do patrimônio cultural” (1215), “Bibliotecas e leitura” (1216), “Complexo Cultural Luz” (1217), “Fomento cultural e economia criativa” (1218), “Sistema Paulista de Música” (1219) e “Comunicação social” (2826), sob comando da Casa Civil.

⁸¹ Cujá dotação total atribuída no Orçamento de 2016 é de R\$ 822.585.818,00. No Orçamento de 2020, a Secretaria da Cultura e Economia Criativa tem dotação de R\$ 873.627.518,00.

citados (exceto o “Arquivo do Estado – preservação e gestão documental”), reproduzidos com os respectivos elementos que os compõem, como as ações, os grupos de despesa, a fonte de recurso e a respectiva dotação, evidenciando que, no Estado de São Paulo, o PPA tem clara natureza orçamentária, com a especificação dos valores previstos para o período de vigência do plano, guardando, nesse aspecto, perfeito alinhamento com a Lei Orçamentária Anual.

Ao cotejar o Plano Nacional de Cultura com o PPA e a LOA do Estado de São Paulo, depara-se com o problema recorrente em praticamente todos os setores e órgãos no que tange ao planejamento orçamentário, sendo possível identificar uma intensidade maior: a existência de normas de tal forma amplas e vagas que permitem ajustar praticamente todas as ações governamentais no plano, o que, de um lado, como já mencionado, evita incompatibilidades, mas demonstra a falta de especificidade das normas de planejamento, como se pode constatar no Plano de Cultura. Uma análise dos programas mencionados não encontrará dificuldade para inseri-los nas 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações do Plano Nacional de Cultura. O que faz com que o documento – que, no caso, é uma lei, por estar regularmente veiculado pelo instrumento normativo adequado – perca sua função de estabelecer prioridades, que é a função por excelência das normas de planejamento. Deixa, por conseguinte, ampla liberdade aos demais entes da federação para elaborar e implantar as políticas públicas no âmbito do setor de Cultura, no que tange ao aspecto legislativo.

Em se tratando das características do setor, é recomendável haver maior liberdade de ação, tendo em vista as peculiaridades regionais e a diversidade cultural, que devem ser respeitadas e incentivadas. No entanto, dificultam estabelecer normas de planejamento que tenham caráter nacional e sejam balizadoras das ações dos demais entes da federação. Torna-se necessário um especial cuidado na construção de políticas públicas e no respectivo desdobramento em programas governamentais que possam, ao mesmo tempo, acolher as particularidades e diversidade e ser abrangentes de modo a beneficiar toda a sociedade em seus mais variados aspectos e em toda a federação.

Há que se levar em consideração ainda a particularidade do setor de Cultura, que implementou o sistema de “planejamento voluntário por adesão”, o que, em tese, incentiva os demais entes federativos subnacionais a elaborarem seus planos atendendo a suas peculiaridades e características próprias, tanto no aspecto geral do planejamento da cultura, por meio dos planos de cultura, quanto do planejamento orçamentário formalizado nas leis orçamentárias, de modo a permitir a adesão, sem causar incompatibilidade de normas, tendo acesso aos recursos disponibilizados pelo governo central.

Analisando sob esse aspecto, vê-se que pode ocorrer, na prática, a situação justamente oposta à da hipótese há pouco mencionada. Ficando a União com a possibilidade de impor seu planejamento aos demais entes da federação, ainda que a adesão seja voluntária, a gestão dos recursos praticamente forçará os demais entes da federação à adesão, formalmente voluntária, mas imprescindível para ter acesso a recursos que serão necessários para a implementação de ações no setor, nos termos estabelecidos pelo governo central. Situação que somente poderá ser evitada com um difícil e complexo sistema de coordenação administrativo-financeira, por meio de um “ajuste fino” das normas que instituem os referidos planos e as condicionais e cláusulas dos instrumentos de adesão, que deverão ser, por um lado, suficientemente claras e específicas para permitir uma adequada implementação, correta aplicação dos recursos e suscetíveis de controle, e, de outro, amplas o bastante para não mitigarem a necessária liberdade exigida para respeitar as diferentes formas de expressão cultural.

7.3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA SAÚDE

A saúde é e sempre foi prioridade nacional, presente na agenda interna e externa brasileira por meio de diversas fontes. No âmbito internacional, o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu art. 25, trata a saúde como condição necessária a uma vida digna.⁸² Internamente, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos no art. 3º da Constituição somente serão alcançados com uma administração pública capaz de assegurar amplo acesso a um sistema de saúde eficiente para toda a população. Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional,⁸³ erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais

⁸² “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948).

⁸³ “Estudos do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005) destacam a atenção especial dedicada por muitos acadêmicos e organismos internacionais ao papel da saúde, aqui entendida como condição *sine qua non* para o desenvolvimento. Tais estudos destacam os seguintes efeitos que podem advir de uma assistência adequada à saúde da população: aumento da renda dos indivíduos, empregabilidade do mais baixo estrato de renda da sociedade, melhoria da capacidade de aprendizado da população e incremento da expectativa de vida. Em síntese, a melhoria do

e regionais e promover o bem de todos sem saúde, pois, em suas concepções mais contemporâneas, esse direito constitui uma das manifestações mais importantes da promoção do bem-estar. No preâmbulo do documento constitutivo da Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde é, justamente, definida como “o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade”.⁸⁴ Em sua dimensão jurídica, apropria-se, como destaca Sueli Dallari, tanto da ideia de liberdade quanto de igualdade: como direito individual, garante, de forma ampla, a livre escolha da forma de relacionar-se com o meio ambiente e dos recursos médico-sanitários empregados em caso de doença; por sua dimensão social, por sua vez, prescreve a oferta de serviços aos que necessitam e a adoção de medidas de ordem pública necessárias para a prevenção de doenças.⁸⁵

Um sistema de saúde somente poderá se aproximar desse ideal com uma administração competente e eficiente, tornando imprescindível um planejamento bem construído, organizado e executado, que permita o adequado aproveitamento dos recursos públicos destinados ao setor, e uma gestão capaz de bem coordenar todos os atores envolvidos nessa política pública, que inclui o setor público, com todos os entes da federação, o setor privado e o terceiro setor. É no qual o aspecto orçamentário tem fundamental relevância.

A Constituição Federal dá especial atenção à saúde, dedicando seção específica para tratar do tema (Seção II – arts. 196 a 200, do Capítulo II – Da Seguridade Social, do Título VIII – Da ordem Social). Ao inserir o direito à saúde nesses capítulos, a Constituição Federal associou-o, portanto, a políticas públicas, as quais, nos termos do art. 196, devem ter por finalidade a promoção do bem-estar do indivíduo em sociedade a partir de uma concepção de todo compatível com o já mencionado tratamento conferido ao tema pela OMS. Assim, a saúde é “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196), ações e serviços estes que “integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”, financiado com recursos “do orçamento da seguridade

nível da saúde da população contribui para o desenvolvimento socioeconômico do país como um todo” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 91).

⁸⁴ No original, “health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, *Constituição (Preâmbulo)*, 1946).

⁸⁵ DALLARI, Sueli G. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, p. 57-63.

social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (art. 198), cuja execução pode ser feita diretamente, por todas as esferas de governo, e também por meio de terceiros e pessoas físicas e jurídicas de direito privado (art. 197).

Um sistema de saúde que, como bem registrado pelo Tribunal de Contas da União, “tem o grande desafio de prestar assistência à saúde para toda população brasileira, assegurada a observância aos princípios da universalidade, equidade e integralidade”. E sujeita a uma restrição de recursos que tende a se tornar mais severa, pois “a Administração Pública dispõe de um orçamento limitado para atender uma demanda crescente por diagnósticos e tratamentos, a qual é incrementada pelo aumento do quantitativo populacional, pela transição epidemiológica, pelo aumento da longevidade e pelas inovações tecnológicas”.⁸⁶

As diretrizes do SUS, estabelecidas no art. 198 da Constituição – descentralização, atendimento integral e participação da comunidade –, evidenciam a importância dos instrumentos de federalismo cooperativo, imprescindíveis para o adequado funcionamento desse sistema descentralizado. E a democratização exigida pela participação da comunidade, como se verá, influenciará também no planejamento, pela forma de elaboração e construção dos planos que orientarão o sistema.

A relação entre a saúde e a seguridade social se estabelece nitidamente, do ponto de vista financeiro, por meio da previsão dos meios de financiamento das políticas públicas de saúde. O sistema de saúde, organizado na forma de um “Sistema Único de Saúde (SUS)” é financiado pelo orçamento da seguridade social, o qual destina recursos aos programas orçamentários correspondentes a partir das receitas designadas. A elaboração e a execução dos programas compreendem, pois, uma complexa organização administrativa, cuja gestão e planejamento precisam ser feitos de forma coordenada e eficiente, para evitar desperdício de recursos materiais, humanos e financeiros e comprometimento dos objetivos a serem alcançados.

Complexidade que se intensifica por ser um sistema que se insere no âmbito desse federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação, com compartilhamento de recursos financeiros, materiais e humanos, exigindo uma coordenação entre eles que permita desenvolver as políticas públicas do setor de forma harmônica e eficiente, evidenciando ainda mais a relevância do planejamento, especialmente no que tange ao seu aspecto orçamentário.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 91 e 167.

A gestão descentralizada que caracteriza o SUS gera um descompasso entre o ente federado executor da política que necessita de recursos para tanto, no nível mais descentralizado, e o ente central, que concentra a arrecadação. Torna necessário um complexo e sofisticado mecanismo de transferências intergovernamentais, instrumentalizado por meio dos fundos de saúde.⁸⁷

E torna o planejamento de mais difícil operacionalização, no que não difere de outras áreas de atuação governamental com características semelhantes. Tendo cada ente da federação seu orçamento e autonomia para gerenciá-lo, orçamento este que se insere em seu sistema próprio de planejamento orçamentário (com PPA, LDO e LOA), a inserção em um sistema coordenado de planejamento com os demais entes da federação torna-se mais complexa, sujeita a várias questões, especialmente no aspecto jurídico, que devem ser superadas, viabilizando a implantação e o adequado funcionamento na forma de um sistema único. O planejamento do setor de saúde não pode, por conseguinte, ser construído com base apenas nas leis próprias de planejamento orçamentário de cada ente federado, o que inviabilizaria um sistema único coeso.⁸⁸

O planejamento no setor de saúde, ao menos em seu arcabouço normativo, avançou significativamente, em especial a partir da elaboração do Plano Nacional de Saúde 2004-2007, publicado em dezembro 2004, e a criação do PlanejaSUS, conforme será mais bem detalhado nos itens subsequentes, após as considerações sobre a organização do planejamento no âmbito do sistema nacional de saúde. Não obstante, ver-se-á que apresenta deficiências de diversas naturezas que comprometem o seu bom funcionamento, mostrando que está ainda distante do ideal, em um sistema do qual se esperam bons resultados com o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

⁸⁷ Constituição, art. 77, § 3º, do ADCT; Lei Complementar n. 141/2012, art. 14; Lei n. 8.080/1990, arts. 33 e 34; Lei n. 8.142/1990, art. 4º.

⁸⁸ Nesse sentido, manifestamo-nos: “Em virtude da sua autonomia, União, Estados e Municípios possuem, cada um deles, governantes que são eleitos pelo voto direto da respectiva população, o que leva a um verdadeiro *mosaico político*, com prefeitos, governadores e presidente oriundos de partidos, ideologias e estilos diferentes. Ademais, deve-se considerar que os prefeitos dos mais de 5.000 municípios brasileiros são eleitos na metade do mandato dos governadores e presidente da República. Tudo isso demonstra o quanto é árduo alcançar uma atuação coordenada e cooperativa em função de objetivos comuns, a qual é exigida para o funcionamento adequado da política pública de saúde” (CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glaudo Salomão. *Dilemas na Constituição*. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 389-400).

7.3.1 Organização do planejamento do SUS

Em diversos aspectos da organização do planejamento orçamentário da saúde, nota-se a relevância da articulação federativa, que ganha especial destaque neste setor. A saúde, em face de suas peculiaridades, teve de construir um modelo especial de organização orçamentária, especialmente em razão da intensa e necessária coordenação entre os diversos entes, com as consequentes interconexões entre seus orçamentos. Nesse campo, apesar de todos os desafios, a descentralização de encargos promovida após a Constituição de 1988 não significou, para o setor da Saúde, a mesma desorganização observada em relação a outras políticas setoriais. Como bem destaca Fernando Abrucio,

“(a) saúde é, sem dúvida alguma, a política pública de maior destaque no quadro federativo desde a Constituição de 1988. O modelo de descentralização proposto foi construído por muitos anos de lutas contra a centralização dos programas e da gestão dos recursos, com destaque para a atuação de sanitaristas e profissionais da área médica que constituíram, junto com lideranças locais e movimentos sociais, aquilo que alguns denominam de ‘partido da saúde’ – a que hoje se somam a burocracia setorial e diversos políticos, muitos com origem na área”.⁸⁹

Parte essencial da reforma das políticas de saúde implementadas a partir das disposições da Constituição Federal foi a criação de um sistema de planejamento setorial que, em tese, mostra-se de forma a permitir um bom funcionamento. Essa organização orçamentária deu-se em torno dos princípios que articulam a ação do SUS: a universalidade; a integralidade; e a igualdade de assistência. Como esses princípios partiam da ideia da descentralização e da municipalização, a integração em torno de parâmetros nacionais de funcionamento apenas seria possível a partir de uma articulação federativa consistente. Os pilares dessa organização surgiram com os critérios de planejamento do SUS basicamente delineado nas Leis ns. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990, com disposições também na Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, que organizam o funcionamento dos serviços de saúde em âmbito nacional, destacando-se os arts. 36 a 38 da Lei n. 8.080, nos quais se concentram as normas sobre planejamento e orçamento.

Viabiliza-se assim uma sistematização que permite dar maior coesão ao planejamento financeiro de todo o sistema, de modo a integrar os entes da federação em torno dos objetivos comuns do setor, criando-se uma estrutura de planejamento

⁸⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, p. 58.

orçamentário setorial de caráter nacional, fundamental para garantir o funcionamento de um sistema que se propõe ser único, institucionalizando um conjunto de políticas públicas no âmbito de nosso federalismo cooperativo de forma eficiente.⁹⁰

A Lei n. 8.080/1990 atribui à direção nacional do SUS a responsabilidade de “elaborar o planejamento estratégico nacional no âmbito do SUS em cooperação com Estados, Municípios e o Distrito Federal” (art. 16, VIII).

O Capítulo III da Lei n. 8.080 cuida do planejamento e orçamento, estabelecendo que o processo de planejamento e orçamento será “ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União” (art. 36). A Lei Complementar n. 141/2012 vem no mesmo sentido para confirmar e complementar: “O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos” (art. 30, § 1º).

A técnica do “planejamento ascendente” é um dos principais mecanismos para garantir o princípio da unicidade do SUS. É extremamente importante, pois assegura uma participação mais efetiva e direta da população e dos órgãos envolvidos na elaboração e execução da política,⁹¹ permitindo não só maior democratização nas decisões, mas também, e principalmente, a possibilidade de conhecer e atender as peculiaridades locais, o que, em matéria de política pública de saúde, é fundamental, dada a diversidade e as peculiaridades das necessidades públicas no setor. “Uma forma moderna de democratizar a eleição das prioridades no âmbito da saúde, por meio de técnica orçamentária do tipo *bottom-up*, dando-se atenção diferenciada à esfera de governo local, cuja proximidade da população é maior, e mais

⁹⁰ CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro, cit.

⁹¹ Inserindo-se no contexto de uma evolução da participação da população nas áreas de atuação do governo federal. Roberto Pires, Lucas Amaral e José Carlos dos Santos colocam com propriedade, em precisa análise sobre a questão da participação social no planejamento, que “o processo de disseminação e crescente incorporação de mecanismos de participação social, iniciado na década de 1990, prossegue de forma a alcançar a esfera nacional. Principalmente a partir de 2003, iniciou-se um esforço sistemático de adoção de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do Governo Federal” (Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*, p. 121).

capaz de entender as necessidades locais. Trata-se de medida de especial relevância na área da Saúde, em que as especificidades das necessidades públicas são bastante peculiares em matéria territorial, tornando mais adequada e eficiente a prestação dos serviços se compatibilizados com as necessidades locais”, como já nos referimos em outra oportunidade.⁹²

A Lei Complementar n. 141/2012 deu-lhe ênfase e suporte, ao explicitar no art. 30 que “os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade inter-regional” (§ 2º) e “os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual” (§ 3º).

É um bom exemplo do moderno sistema de “planificación multiescalar participativa”, que assegura a participação dos cidadãos e fomenta a coordenação de esforços em uma via de mão dupla, em que o Estado, com seus vários níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado estabelecem estratégias para melhorar a vida das pessoas.⁹³

Consiste, no entanto, em uma técnica cujas implantação e execução mostram-se bastante complexas, dada a evidente dificuldade em ouvir todos os envolvidos de forma sistemática e organizada, e traduzir todas essas necessidades na construção de políticas públicas capazes de atendê-las adequadamente.

Acrescente-se a dificuldade de boa parte dos Municípios em elaborar e gerenciar sistemas de planejamento que sejam consistentes e reflitam os interesses e as necessidades da população, ante a deficiência de recursos materiais e humanos, como já foi apontado pelo Tribunal de Contas da União em auditoria no sistema,

⁹² CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro, cit.

⁹³ Vale destacar alguns trechos do original: “Un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente. La planificación multiescalar es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (SANDOVAL, Carlos; SANHUEZA, Andrea; WILLINER, Alicia. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, p. 18).

que resultou em recomendação ao Ministério da Saúde para que “desenvolvesse ações estratégicas de capacitação voltadas para a elaboração do Plano Municipal de Saúde, incluindo a redação de roteiro simplificado para subsidiar os gestores locais quando da feitura desse Plano”.⁹⁴

A base das atividades e programações do SUS é feita por meio de planos de saúde em cada unidade federativa e o financiamento previsto nas respectivas propostas orçamentárias. Estados, Municípios e o Distrito Federal deverão elaborar seus respectivos planos de saúde, requisito para que possam receber os recursos, sendo vedadas as transferências intergovernamentais para o financiamento das ações não previstas nos planos de saúde⁹⁵ – o que é importante para o planejamento, pois, ao vincular o recebimento de recursos à existência de planos, cria uma exigência de planejamento e garante um arcabouço jurídico que melhor direciona os recursos transferidos.

As diretrizes para a elaboração dos planos de saúde são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde,⁹⁶ “órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários” que “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente”,⁹⁷ em uma demonstração da implementação diretriz do SUS que prevê a participação da comunidade e influencia no planejamento.

Fragilidades jurídicas, que se evidenciam em vários setores, estão presentes também no setor de saúde. É o que se vê na definição de aspectos importantes da priorização estabelecida pelo planejamento por meio de normas de natureza infra-legal, inadequadas para políticas de âmbito nacional. O sistema de planejamento do SUS teve suas principais linhas delineadas na Portaria do Ministério da Saúde n. 366, de 22 de fevereiro de 2006, sendo ato do Ministério da Saúde, que divulga o Pacto pela Saúde, consolidando o SUS, com três componentes: Pacto pela Vida; Pacto em Defesa do SUS; e Pacto de Gestão.

É interessante, no entanto, fazer referência, ainda que breve, a alguns dos pontos do documento, o que permite tentar avançar na tentativa de identificar as prioridades

⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 97. Registra o acórdão que a recomendação ainda não havia sido implementada (p. 98).

⁹⁵ Lei n. 8.080/1990, art. 36.

⁹⁶ Lei n. 8.080/1990, art. 37.

⁹⁷ Lei n. 8.142/1990, art. 1º, § 2º.

do sistema. E fazer notar também uma dificuldade que permeia boa parte do planejamento do setor público, que é a constatação de que não se conseguem estabelecer prioridades com absoluta especificidade e clareza, prevalecendo uma tendência de abranger todos os aspectos relevantes, sem nada excluir. O que acaba, por vezes, quando não sempre, inutilizando a função de estabelecer prioridades escolhidas democraticamente e que sejam juridicamente consolidadas, capazes de orientar o administrador público em suas ações, o que já foi objeto de referência anteriormente.

O Pacto pela Saúde, em seu componente de Pacto de Gestão, apresenta, na forma de eixos, os aspectos mais relevantes para o planejamento da saúde: descentralização; regionalização; financiamento; programação pactuada e integrada; regulação; participação e controle social; planejamento; gestão do trabalho; e educação na saúde. No Anexo II (Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde em 2006 – consolidação do SUS), item III (Pacto de Gestão), estabelece as diretrizes para a gestão do SUS, nas quais se insere o Planejamento (item 4), fixando suas diretrizes, objetivos e prioridades.

São cinco as prioridades do Pacto da Saúde no âmbito do planejamento:

- a) adoção das necessidades de saúde da população como critério para o processo de planejamento no âmbito do SUS;
- b) integração dos instrumentos de planejamento, tanto no contexto de cada esfera de gestão quanto no do SUS como um todo;
- c) institucionalização e fortalecimento do PlanejaSUS, com adoção do processo de planejamento, neste incluídos o monitoramento e a avaliação como instrumento estratégico de gestão do SUS;
- d) revisão e adoção de um elenco de instrumentos de planejamento – como planos, relatórios e programações – a serem adotados pelas três esferas de gestão, com adequação dos instrumentos legais do SUS no tocante a este processo e instrumentos dele resultantes;
- e) cooperação entre as três esferas de gestão para o fortalecimento e a equidade do processo de planejamento do SUS.

Nesse sistema de planejamento definido pela Portaria n. 399, estabelecem-se “blocos” para o financiamento (os objetivos do financiamento): atenção básica; atenção de média e alta complexidade; vigilância em saúde; assistência farmacêutica e gestão do SUS.

São eixos prioritários para a aplicação de recursos: estímulo à regionalização e investimentos para a atenção básica.

No que tange à regionalização, os principais instrumentos de planejamento são o Plano Diretor de Regionalização (PDR), o Plano Diretor de Investimento (PDI) e a PPI (Programação Pactuada e Integrada). Esta última deve estar “inserida no processo de planejamento e deve considerar as prioridades definidas nos planos de saúde em cada esfera de gestão”.

O planejamento regional deve expressar as responsabilidades dos gestores para com a saúde da população do território e o conjunto de objetivos e ações, cujas prioridades – estabelecidas regionalmente – deverão estar refletidas no plano de saúde de cada município e do estado. Cria-se também o Colegiado de Gestão Regional, cuja função é “instituir um processo dinâmica de planejamento regional”.⁹⁸

Na parte referente à responsabilidade sanitária (Capítulo 3), são definidos os compromissos de cada esfera da federação quanto ao planejamento e à programação. São responsabilidades comuns:

- a) formular, gerenciar, implementar e avaliar o processo permanente de planejamento participativo e integrado, de base local e ascendente, orientado por problemas e necessidades na saúde (...), construindo nesse processo o plano de saúde e submetendo-o à aprovação do Conselho de Saúde correspondente;
- b) formular, no plano de saúde, a política de atenção em saúde, incluindo ações intersetoriais voltadas para a promoção da saúde;
- c) elaborar relatório de gestão anual, a ser apresentado e submetido à aprovação do Conselho de Saúde correspondente.

Desde logo, pode-se notar o que se constatará de forma mais evidente com o aprofundamento na análise do planejamento do setor de saúde: a multiplicidade de documentos elencando prioridades e estabelecendo diretrizes importantes que devem se materializar no planejamento e em seu desdobramento orçamentário.

A pluralidade de órgãos que integram o sistema de saúde e a necessidade de cooperação federativa entre entes da federação dotados de autonomia dificultam a organização harmônica do sistema, que, por suas características, exige uniformidade de propósitos. O planejamento nesse setor, à semelhança do que ocorre em outras áreas do governo, é ainda mais relevante para a boa gestão, e, ao mesmo tempo, mais difícil de viabilizar, como se poderá observar ao serem analisadas diversas questões envolvendo o complexo de normas que o regulam.

⁹⁸ Anexo II da Portaria n. 399.

7.3.2 PlanejaSUS

Para contornar alguns problemas ligados ao planejamento da área da Saúde, surge em 2005 a proposta do “PlanejaSUS”, importante instrumento para tornar mais eficiente o sistema.

O sistema de planejamento do Ministério da Saúde, como reconhecido pelo próprio órgão, não dispunha, à época, “de medidas que viabilizassem o aperfeiçoamento do trabalho e que possibilitassem a oportuna e efetiva melhoria da gestão do Sistema, da atenção e da vigilância em saúde, inclusive no tocante à reorientação das ações”, reconhecendo-se haver uma insuficiência no processo de planejamento do Sistema Único de Saúde, compreendendo o monitoramento e a avaliação, que contribuisse para a consolidação de um sistema que é de competência do gestor federal, a ser exercida de forma cooperada com as demais instâncias de direção do Sistema.⁹⁹

O PlanejaSUS surge como um instrumento que passa a ter o propósito de complementar e aperfeiçoar o planejamento realizado pelo Sistema de Planejamento Federal (PPA, LDO, LOA, balanços orçamentários etc.).

Define-se o Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (PlanejaSUS) como “a atuação contínua, articulada, integrada e solidária das áreas de planejamento das três esferas de gestão do SUS”.¹⁰⁰

Destaca-se a ausência de subordinação entre as áreas de planejamento do PlanejaSUS, desenvolvendo-se a ideia de organização e operacionalização por processos de harmonização, tendo como condições de funcionamento: objetivos claros; definição precisa de competências; e atenção às particularidades.

Colabora na orientação técnica dos gestores e técnicos do SUS pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias Estaduais de Saúde para a elaboração dos planos de saúde e relatórios de gestão, o que se torna fundamental para o funcionamento e a operação do sistema, uma vez que, após o Pacto pela Saúde, passa a ser necessário formular os planos de saúde para firmar o Termo de Compromisso de Gestão, servindo os planos também para subsidiar auditorias e controles.

O PlanejaSUS regulamenta, instrumentaliza e coordena o “processo ascendente de planejamento” fixado pela Lei Orgânica da Saúde, que, como já ressaltado, é importante e inovador, pois tem a pretensão de captar com a máxima precisão as necessidades públicas do setor, de forma localizada, o que configura um desafio a ser vencido, dada a “complexidade do perfil epidemiológico

⁹⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 21.

¹⁰⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 27.

brasileiro, aliada à quantidade e diversidade dos municípios, além da grande desigualdade em saúde ainda prevalente, tanto em relação ao acesso quanto à integralidade e à qualidade da atenção prestada”.¹⁰¹

A necessidade de intensa cooperação federativa na política pública de saúde exige a integração dos vários atores que participam do processo de planejamento, o que destaca o caráter transversal da função de planejamento. Essa transversalidade aparece de forma clara no PPA federal para o período de 2012 a 2015, consoante se constata do documento “Plano Mais Brasil – Agendas Transversais”,¹⁰² evidenciando essa tendência dos modernos sistemas de planejamento orçamentário governamental.

Para a incorporação do planejamento como instrumento de gestão do SUS por meio do PlanejaSUS, adotado pelos gestores e pelos representantes sociais, deve-se buscar seu apoio junto aos Colegiados de Gestão Regionais, às Comissões Intergestoras (CIB e CIT), aos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais de Saúde e de Secretarias Municipais de Saúde (CONASS e CONASEMS) e aos Conselhos de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), sendo necessária a adesão institucional mediante a obediência à regulamentação do PlanejaSUS,¹⁰³ a partir da pactuação entre as três esferas de governo, de que são exemplos o monitoramento e avaliação de instrumentos básicos, conforme as Leis Orgânicas de Saúde.

A definição das responsabilidades dos entes da federação no planejamento do sistema único de saúde é tarefa evidentemente complexa, que o PlanejaSUS procura delinear da forma mais precisa e adequada possível, estabelecendo as diretrizes¹⁰⁴ nos âmbitos federal,¹⁰⁵ estadual¹⁰⁶ e municipal.¹⁰⁷

¹⁰¹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 22.

¹⁰² BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação*. PPA 2012-2015, 2011.

¹⁰³ Notadamente as Portarias ns. 3.085/2006 e 3.332/2006.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 37-44.

¹⁰⁵ São as diretrizes no âmbito federal: a) coordenação do processo nacional de planejamento do SUS, em cooperação com os estados e municípios; b) organização, implantação e implementação do PlanejaSUS em âmbito nacional; c) cooperação técnica e financeira na implantação e implementação do PlanejaSUS em cada esfera de governo, bem como para a formulação, monitoramento e avaliação dos instrumentos básicos definidos para este Sistema; d) implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; e) promoção da educação permanente em planejamento para os profissionais que atuam em planejamento no SUS; f) participação no Grupo de Planejamento da Secretaria Técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT); g) formulação e apresentação, para análise e deliberação da CIT, de

propostas relativas ao funcionamento e aperfeiçoamento do PlanejaSUS e dos seus instrumentos básicos; h) mobilização e coordenação do grupo de colaboradores, composto por especialistas e profissionais que atuam nas áreas de planejamento do SUS, no processo de planejamento e orçamento na esfera federal e em instituições de ensino e pesquisa, com vistas a apoiar o MS no cumprimento de suas responsabilidades junto ao PlanejaSUS; i) apoio aos grupos de trabalho e demais fóruns da CIT em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; j) organização de sistema informatizado que agregue informações gerenciais em saúde de interesse do planejamento, valendo-se dos sistemas já existentes; k) implantação, monitoramento e avaliação sistemática do processo de planejamento do SUS no âmbito federal e apoio a este processo nos estados e municípios; l) utilização dos Planos Estaduais e Municipais de Saúde como subsídio prioritário na formulação do Plano Nacional de Saúde, observada a Política Nacional de Saúde; m) sensibilização dos gestores para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS; e n) assessoria aos estados na definição de estratégias voltadas ao fortalecimento e à organização do processo de planejamento estadual.

¹⁰⁶ São diretrizes no âmbito estadual: a) organização e coordenação do PlanejaSUS no âmbito estadual e apoio a este processo nos municípios; b) apoio ao MS na implementação e no aperfeiçoamento do PlanejaSUS em âmbito nacional; c) implementação das diretrizes, metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; d) assessoria aos municípios na definição de estratégias voltadas ao fortalecimento e à organização do processo de planejamento local e regional; e) utilização de Planos Regionais/Municipais de Saúde como subsídio prioritário na formulação do Plano Estadual de Saúde, observada a Política de Saúde respectiva; f) coordenação do processo de planejamento regional de forma articulada, integrada e participativa, com a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; g) apoio à organização e ao funcionamento dos Colegiados de Gestão Regionais; h) estímulo à criação e/ou apoio a câmaras específicas e grupos de trabalho dos CGR e CIB em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; i) fortalecimento das áreas de planejamento do estado e apoio às referidas áreas municipais; j) monitoramento e avaliação das ações de planejamento no âmbito estadual e apoio aos municípios para o desenvolvimento deste processo; k) estímulo ao estabelecimento de políticas públicas de saúde de forma articulada e intersetorial; l) desenvolvimento da cooperação técnica e financeira aos municípios no âmbito do PlanejaSUS; m) promoção e apoio à educação permanente em planejamento para os profissionais que atuam no contexto do planejamento no SUS, em parceria com o MS e municípios; n) participação na implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; o) apresentação, para análise e deliberação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), de propostas relativas ao funcionamento e aperfeiçoamento do PlanejaSUS no respectivo âmbito; p) apoio às câmaras e aos grupos de trabalho da CIB em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; e q) sensibilização dos gestores para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS.

¹⁰⁷ As diretrizes no âmbito municipal são: a) coordenação, execução e avaliação do processo de planejamento do SUS no âmbito municipal, consoante os pactos estabelecidos no âmbito do PlanejaSUS; b) apoio ao estado e ao MS na implementação e no aperfeiçoamento do PlanejaSUS; c) implementação das diretrizes, metodologias, processos e instrumentos definidos de forma pactuada no âmbito do PlanejaSUS; d) sensibilização dos gestores e gerentes locais para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS; e) elaboração dos instrumentos básicos de planejamento de forma articulada, integrada e participativa, com

Trata-se de um sistema que, diante de sua visível complexidade, e considerando a falta de infraestrutura, ausência de recursos humanos e falta de qualificação e capacitação, nas três esferas de governo, especialmente nos municípios menores, apresenta dificuldades de implantação e funcionamento. Representa, contudo, um inegável avanço no rumo certo de um planejamento eficiente.

7.3.3 Articulação dos instrumentos de planejamento do setor de saúde

No âmbito nacional, o principal documento de planejamento do setor de saúde é – ou deveria ser – o Plano Nacional de Saúde, que encontra base jurídica no art. 48, IV, da Constituição, ao dispor que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. A Lei Complementar n. 141/2012, em seu art. 17, § 3º, e a Lei n. 8.080/1990,¹⁰⁸ arts. 14-B, § 10, e 34, referem-se também de forma expressa ao Plano Nacional de Saúde, que será base para as transferências intergovernamentais.

Previsto também está o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, da competência da direção nacional do Sistema Único de Saúde (Lei n. 8.080/1990, art. 16, XVIII), elaborado em cooperação técnica com os demais entes federados.

a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; f) participação na implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; g) participação e promoção de capacitação em planejamento, monitoramento e avaliação, na perspectiva da política da educação permanente; h) promoção de mecanismos de articulação entre as diversas áreas da SMS (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE) e com outros setores do município; i) estímulo ao estabelecimento de políticas públicas de saúde de forma articulada e intersetorial; j) implementação do planejamento local com monitoramento e avaliação das ações propostas, bem como divulgação dos resultados alcançados; k) coordenação de ações participativas visando à identificação de necessidades da população, tendo em vista a melhoria das ações e serviços de saúde; l) operacionalização, monitoramento e avaliação dos instrumentos de gestão do SUS e retroalimentação de informações necessárias às três esferas; m) promoção da estruturação, institucionalização e fortalecimento do PlanejaSUS no município, com vistas a legitimá-lo como instrumento estratégico de gestão do SUS; n) participação no processo de planejamento regional de forma articulada, integrada e participativa, com a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; e o) apoio à organização e ao funcionamento dos Colegiados de Gestão Regionais.

¹⁰⁸ Regulamentada pelo Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011.

Há ainda, de suma importância para o que se pretende desenvolver no âmbito deste trabalho, o planejamento orçamentário da saúde inserido nos Planos Plurianuais (PPA) e nas leis orçamentárias, o que será objeto de referência no próximo item.

Luiz Fernando Arantes Paulo, ao tratar do tema, destaca que “o planejamento de políticas públicas da administração federal para a área da Saúde deve ser expresso em dois planos: o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Plurianual (PPA). Ambos estão previstos na Constituição Federal de 1988. O PPA está definido expressamente no art. 165 e presente em outros diversos dispositivos. Quanto ao PNS, corresponde ao “plano setorial”, previsto de forma genérica no art. 48, IV e referido em outros dispositivos, e expressamente disposto na Lei Complementar 141 e Lei n. 8.080-90 (...). Além do PPA e do PNS, há atualmente um terceiro plano, o Plano Estratégico, de caráter gerencial e sob a inteira governabilidade do ministro da saúde”.

No que tange ao Plano Nacional de Saúde, que deve orientar toda a ação do setor, constatam-se uma fragilidade e inadequação do sistema jurídico que comprometem a sua eficácia.

Por meio de portaria do Ministério da Saúde, são estabelecidas as “diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”, estabelecendo como pressupostos para o planejamento a responsabilidade de todos os entes federados, de forma contínua, articulada e integrada, sendo o planejamento ascendente e integrado, compatibilizando-se os instrumentos de planejamento da saúde no âmbito administrativo (Plano de Saúde, Programações Anuais e Relatório de Gestão) com as leis de planejamento orçamentário de cada esfera de governo (PPA, LDO e LOA).¹⁰⁹

Referida portaria define que os instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS são o Plano de Saúde, as Programações Anuais e os Relatórios de Gestão, que devem interligar-se de forma a compor um processo cíclico de planejamento integrado, solidário e sistêmico (art. 2º, *caput* e § 1º). O Plano de Saúde é definido como o “instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera de gestão do SUS para o período de quatro anos” (art. 3º, *caput*) e “norteia e elaboração do planejamento e orçamento do governo” (art. 2º, § 2º).

O Plano Nacional de Saúde para o período de 2012 a 2015¹¹⁰ contém a análise situacional do país no que tange às condições de saúde, suas determinantes e

¹⁰⁹ Portaria n. 2.135/2013, art. 1º.

¹¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2012-2015*.

condicionantes, acesso às ações e serviços e gestão, para em seguida estabelecer o objetivo, as diretrizes e as metas para o setor. Como objetivo, definiu-se “aperfeiçoar o Sistema Único de Saúde/SUS para que a população tenha acesso integral a ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo assim para a melhoria das condições de saúde, para a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros”,¹¹¹ e, para alcançá-lo, estabeleceram-se 14 diretrizes, acrescidas de mais duas diretrizes transversais. A cada uma das diretrizes, são associadas as metas, em número variável, com a especificação e a quantificação do que se pretende realizar com vistas a atingi-las.

Em se tratando de planejamento de caráter nacional, como é absolutamente claro em face do que dispõe a Constituição, em um setor que opera no âmbito do federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação, com compartilhamento de encargos e recursos, a legislação a regê-lo deve dar-se por meio de normas juridicamente aptas a obrigar a todos.

O planejamento do setor de saúde é fundamental para a boa gestão, e a articulação federativa é a base para seu adequado funcionamento. Indispensável que o ordenamento jurídico nesse aspecto se estruture em normas de caráter e abrangência nacional, sendo a Lei Complementar n. 141/2012, a Lei n. 8.080/1990 e outras que as complementam insuficientes para estabelecer todas as disposições necessárias à estruturação completa e abrangente do planejamento na saúde. Muito do que se vê regulado está previsto em normas infralegais, de competência, por exemplo, do Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal, de abrangência restrita, inadequadas para as ações no âmbito do federalismo cooperativo.

É o caso, por exemplo, do Plano de Saúde, que, em face do que dispõe a citada legislação, orienta toda a ação do setor em âmbito nacional, tendo sido baixado por ato do Ministério da Saúde, com a pretensão de vincular os demais entes da federação em suas ações e na elaboração de seus próprios planos de saúde.

Mesmo o fato de haver referência que o Plano de Saúde “observará os prazos do PPA”,¹¹² o que permite inferir estar a ele subordinado, não o legitima a impor obrigações em todos os aspectos aos demais entes federados, uma vez que estes têm autonomia para a elaboração de seus respectivos planos plurianuais, haja vista a inexistência de subordinação jurídica entre as referidas normas.

E o art. 30 da Lei Complementar n. 141, de 2012, prevê que “os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de

¹¹¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2012-2015*, p. 68.

¹¹² Portaria n. 2.135/2013, art. 3º, § 2º.

aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar”, dando margem à interpretação de que possa haver uma subordinação do PPA ao Plano de Saúde, por estar este último previsto na referida norma de natureza nacional.

No entanto, a interpretação nesse aspecto deve-se realizar de forma cuidadosa e específica, com análise das peculiaridades, uma vez que não se pode aceitar a subordinação de uma norma infralegal como orientadora de uma lei ordinária, o que ocorreria em se admitindo a subordinação do PPA ao Plano de Saúde.

Sendo assim, o disposto no art. 30 da Lei Complementar n. 141/2012 deve ser interpretado de forma a não permitir essa subordinação, mas tão somente vincular as disposições da referida legislação complementar à aplicação dos recursos dos fundos de saúde, nos termos em que nela estiverem previstos.

Note-se, ainda, a já mencionada não coincidência da vigência dos planos plurianuais, que se ligam aos mandatos,¹¹³ cujos prazos diferem, uma vez que os mandatos dos governos federal e estaduais ocorrem em períodos distintos dos mandatos municipais, com conseqüente diferença no período de vigência dos planos plurianuais, o que por si só impede a perfeita sintonia entre eles e evidencia a autonomia que deve haver para elaborá-los. Somente é possível haver eventual subordinação na existência de legislação de âmbito nacional que possa dar uniformização às ações do setor – que não pode ocorrer por meio do Plano Plurianual federal, incapaz de vincular os planos dos demais entes federados.

O Plano de Saúde, da forma como veiculado, torna-se norma juridicamente frágil para as funções que tem a cumprir, no sentido de estruturar o planejamento do setor em âmbito nacional, incluídos todos os entes da federação, o que é imprescindível para dar coesão e segurança jurídica ao sistema.

Há ainda outros aspectos no planejamento da saúde que dificultam a coesão das normas que devem regulá-lo.

A previsão de um Planejamento Estratégico Nacional elaborado pela direção nacional do SUS, nos termos do art. 16 da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990), cria mais um instrumento de planejamento que se soma aos planos de saúde e aos planos plurianuais, gerando uma coexistência de ao menos três instrumentos de planejamento (no âmbito federal) voltados a orientar um mesmo setor das administrações públicas dos vários entes da federação.

¹¹³ Vigorando do início do segundo exercício financeiro do mandato ao final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Uma complexidade adicional a dificultar a ação dos gestores, como bem observado por Luiz Fernando Arantes Paulo:

“A elaboração de 3 planos estratégicos distintos impõe, na prática, uma dinâmica extremamente complexa de monitoramento e avaliação. O PPA possui uma rotina de monitoramento semestral, formalizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para o PNS, há a obrigatoriedade e prestação de contas quadrimestralmente, formalizada por meio do Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas (RQPC) submetido à apreciação do Conselho Nacional de Saúde. O Plano Estratégico, por sua vez, tem uma dinâmica própria de monitoramento, que pode ser mensal ou em espaços maiores de tempo, de acordo com a prioridade apontada pelo ministro, e conta com um sistema informatizado próprio de acompanhamento, o Ecar”.¹¹⁴

Dificuldades que não se resumem à dinâmica de monitoramento e avaliação, alargando-se para outras questões, também pontuadas com precisão pelo autor.

Nas relações com o controle externo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, na esfera federal), por exemplo, o plano considerado é o Plano Plurianual; já nas relações com os órgãos relacionados com o sistema SUS (como Conselhos e Comissões de Saúde), utiliza-se o Plano de Saúde. Já quando se trata das relações com a estrutura interna do Ministério, o documento considerado é o Plano Estratégico. Observa ainda a diversa metodologia que orientou a elaboração dos referidos planos, construídos em bases diferentes, com estruturas próprias, atributos e conteúdos distintos, ao que se acrescentam confusões de natureza semântica e conceitual, muitas vezes com uma mesma expressão sendo utilizada para designar coisas diferentes em cada plano.¹¹⁵

E não é só. Vale reproduzir o quadro construído pelo autor em que estabelece a comparação entre estrutura, atributos e conceitos utilizados pelo Plano Estratégico, Plano Plurianual federal e Plano Nacional de Saúde, no qual é possível observar com precisão que atributos com a mesma função podem ter conceitos distintos. Exemplifica com os “resultados” do Plano Estratégico, que muitas vezes coincidem com as “metas” do PPA e do PNS.

Planos estratégicos no Ministério da Saúde: comparação entre estrutura, atributos e conceitos.¹¹⁶

¹¹⁴ PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 16.

¹¹⁵ PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 16.

¹¹⁶ PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 17-18.

Plano Estratégico		Plano Plurianual		Plano Nacional de Saúde	
Categoria	Descrição	Categoria	Descrição	Categoria	Descrição
Objetivos estratégicos	Descrevem os grandes alvos que o Ministério da Saúde busca atingir em 2015. Estão vinculados ao Plano Plurianual e ao Plano Nacional de Saúde.	Programa	Expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.	Objetivos	Expressam o que se pretende fazer acontecer a fim de superar, reduzir, eliminar ou controlar os problemas identificados.
Estratégias	São os principais caminhos, trajetórias percorridas para atingir os objetivos estratégicos e se constituem como estratégias da gestão até 2015.	Indicador	Referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.	Indicador	Índice que reflete uma situação determinada, a partir da relação entre variáveis, que permite medir mudanças e determinar o grau de cumprimento de metas.
Resultados	Expressam a transformação na realidade almejada pelo grupo que planeja, ao final de determinado prazo, ou seja, descrevem aquilo que o Ministério da Saúde espera atingir em dezembro do ano corrente, fruto da sua ação direta ou indireta. Devem ser claros e verificáveis por qualquer pessoa.	Objetivo	Expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas.	Diretrizes	Formulações que indicam as linhas de ação a serem seguidas. São expressas de forma objetiva – sob a forma de um enunciado-síntese – e visam a delimitar a estratégia geral e as prioridades do Plano de Saúde.
Marcos intermediários/ produtos	Os produtos, ou marcos intermediários, são entregas intermediárias que precisam ser realizadas para que o resultado seja atingido. Nesse sentido, configuram-se como meios para que o resultado se concretize.	Meta	Medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.	Metas	Expressões quantitativas de um objetivo. As metas concretizam o objetivo no tempo e esclarecem e quantificam “o que”, “para quem” e “quando”.
Ações	São as atividades, ações necessárias para a realização do produto/marco intermediário.	Iniciativa	Atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.		

Reconhece haver uma compatibilidade de orientação estratégica entre o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Estratégico, admitindo-se que os objetivos deste último correspondem às diretrizes do primeiro e mesmo ao PPA, com algumas poucas diferenças neste.

Mesmo assim, observa várias falhas no PNS 2012-2015, das quais destacamos algumas, como: a falta de precisão em algumas diretrizes, identificando-se sobreposições que geram dificuldades na responsabilização; falta de clareza e harmonia conceitual na definição de resultados; dificuldades gerenciais causadas pela necessidade de articulação entre todos os planos; entre outras.¹¹⁷

Do exposto, é de suma relevância destacar que vários dos problemas observados no planejamento da saúde ora relatados, e que apresentam direta correlação com o federalismo, mostram-se presentes em várias outras políticas públicas e em outras áreas da Administração Pública, sendo recorrentes, e demandam soluções que permitam resolvê-los de forma a dar uma adequada conformação ao ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

A utilização de normas infralegais para regular questões federativas, por exemplo, não pode ser aceita, evidenciando equívocos de estruturação do ordenamento jurídico que reduzem ainda mais a já fragilizada eficácia das normas de planejamento, em especial no que tange a seu aspecto orçamentário.

À já difícil cooperação federativa se soma a necessidade de articulação entre as normas de planejamento no âmbito geral do setor com as que conduzirão o planejamento para o orçamento.

Como visto, o sistema de planejamento da saúde, em face da multiplicidade de planos envolvidos, torna-se complexo e, não seria exagerado dizer, confuso, o que prejudica em muito a sua implantação e execução.

A condução do planejamento para o orçamento, fundamental para a concretização do que nele se prevê, no caso da saúde, envolve essencialmente dois instrumentos principais, quais sejam, o Plano Nacional de Saúde e seus respectivos desdobramentos, e os planos plurianuais, refletidos nos programas orçamentários.

Há, no entanto, que considerar algumas dificuldades de articulação entre todos esses instrumentos de planejamento orçamentário. Ainda que a Portaria regulamentadora do PlanejaSUS, do Ministério da Saúde (Portaria n. 3.085, de 1º de dezembro de 2006), preveja que os instrumentos de planejamento a que se refere (Plano de Saúde, Plano Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão) “deverão ser

¹¹⁷ PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 22-23.

compatíveis com os respectivos Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (art. 4º, §2º), os documentos não apresentam a mesma hierarquia, e é de se cogitar de que nem sempre coincidam quanto aos prazos de vigência. É importante comparar, portanto, os programas do Plano de Saúde e os do Plano Plurianual.

Com relação aos instrumentos cuja vigência já se esgotou, tanto o Plano Nacional de Saúde quanto a programação orçamentária plurianual tiveram o mesmo período de validade, de 2012 a 2015.¹¹⁸ Há diferenças, no entanto, entre os indicadores e as metas.

No que tange aos indicadores, não há incoerências significativas. Algumas enfermidades são apontadas como indicadores no Plano Nacional sem sua utilização expressa no Plano Plurianual. É o caso da incidência do sarampo e de programas como a instalação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e da cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Por sua vez, há aderência entre os indicadores utilizados no planejamento orçamentário e aqueles estabelecidos no planejamento setorial em relação a diversas enfermidades e programas, o que aponta para a existência de prioridades. É o caso do controle de doenças como AIDS, dengue, sífilis congênita, malária, hanseníase, tuberculose, doenças do aparelho circulatório, neoplasias malignas e mortalidades neonatais precoces ou tardias. Também são programas articulados entre os instrumentos de planejamento a vacinação da gripe e a promoção da saúde da família e da saúde bucal, além de transplantes, do controle da taxa de prevalência de excesso de peso e das políticas Saúde na Escola e Farmácia Popular.¹¹⁹

Igualmente relevante é a análise das diretrizes do Plano Nacional de Saúde em cotejo com os objetivos do Plano Plurianual federal. Vejam-se, a seguir, as 14 diretrizes do primeiro:

Diretriz 1 – Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada.

Diretriz 2 – Aprimoramento da Rede de Atenção às Urgências, com expansão e adequação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), de prontos-socorros e centrais de regulação, articulada às outras redes de atenção.

¹¹⁸ O Plano Nacional de Saúde mais recente foi publicado, mas com pouca divulgação, e ainda não renovado (BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2016-2019*. Brasília: Ministério da Saúde, 2016).

¹¹⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS: 2012-2015*, p. 105-109; e Anexo I do PPA 2012-2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012).

•• *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*

Diretriz 3 – Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da “Rede Cegonha”, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade.

Diretriz 4 – Fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas.

Diretriz 5 – Garantia da atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, com estímulo ao envelhecimento ativo e fortalecimento das ações de promoção e prevenção.

Diretriz 6 – Implementação do subsistema de atenção à saúde indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, com observância às práticas de saúde e às medicinas tradicionais, com controle social e garantia do respeito às especificidades culturais.

Diretriz 7 – Redução dos riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

Diretriz 8 – Garantia da assistência farmacêutica no âmbito do SUS.

Diretriz 9 – Aprimoramento da regulação e da fiscalização da saúde suplementar, com articulação da relação público-privado, geração de maior racionalidade e qualidade no setor saúde.

Diretriz 10 – Fortalecimento do complexo produtivo e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, com redução da vulnerabilidade do acesso à saúde.

Diretriz 11 – Contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Diretriz 12 – Implementação de novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.

Diretriz 13 – Qualificação de instrumentos de execução direta, com geração de ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

Diretriz 14 – Promoção internacional dos interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhamento das experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.

A seu turno, no PPA 2012-2015, as ações no setor de saúde concentram-se no programa número 2015, “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, nele constando os objetivos orçamentários do Plano Plurianual federal, a partir dos seus respectivos números identificadores:

0713 – Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.

0714 – Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

0715 – Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha.

0717 – Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPA, SAMU, PS e centrais de regulação.

0718 – Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas.

0719 – Garantir a atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, estimulando o envelhecimento ativo e saudável e fortalecendo as ações de promoção e prevenção.

0721 – Contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações do trabalho dos profissionais de saúde.

0724 – Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.

0725 – Qualificar instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

0726 – Garantir assistência farmacêutica no âmbito do SUS.

0727 – Fortalecer o complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, reduzindo a vulnerabilidade do acesso à saúde.

0728 – Aprimorar a regulação e a fiscalização da saúde suplementar articulando a relação público-privado, gerando maior racionalidade e qualidade no setor saúde.

0729 – Promover internacionalmente os interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhar as experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.

Muitos dos programas orçamentários plurianuais refletem, portanto, preocupações já expressas no Plano de Saúde. Destaque-se a identificação que apresentam os Programas 0713, 0717, 0715, 0718, 0719, 0714, 0726, 0727, 0721, 0724, 0725, 0729 e 0728, que indicam a compatibilidade entre as diretrizes de ambos os instrumentos.

No entanto, não há uma coincidência em todos os programas, o que aponta, também, para a necessidade de complementação entre ambos os instrumentos para que se compreenda o planejamento orçamentário setorial da saúde.

A imprecisão, ainda que nessa área não evidencie disparidades exageradas, com bom grau de coincidências, mostra haver dificuldades tanto na implantação quanto na execução e no controle, uma vez que os recursos serão quase sempre

indispensáveis para a concretização das ações que se pretende realizar, devendo, portanto, haver em algum momento a correspondência entre as referidas ações e a respectiva previsão da dotação de recursos, inclusive para fins de transparência e controle.

No PPA federal para o período de 2016-2019, a alteração da metodologia, à qual já se fez referência anteriormente (item 3.4.2.7 do trabalho), a estruturação nas dimensões estratégica, tática e operacional, prevendo os programas temáticos, os quais devem refletir as prioridades dos planos setoriais, manteve, no âmbito da saúde, as mesmas numeração e denominação do principal programa: “2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”. No entanto, os objetivos foram reformulados, valendo destacar alguns pontos, como uma maior ênfase no aprimoramento da relação interfederativa (objetivo 0725), melhora no padrão de gasto e no processo de transferência de recursos (objetivo 1136), fortalecimento das instâncias de controle social e transparência (objetivo 0724) e aprimorar marcos regulatórios (objetivos 0728 e 1130).¹²⁰

¹²⁰ São os seguintes os objetivos do Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no PPA federal 2016-2019 (na ordem que constam do texto):

0713 – Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar.

1120 – Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

1126 – Promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.

0725 – Aprimorar a relação interfederativa e a atuação do Ministério da Saúde como gestor federal do SUS.

1136 – Melhorar o padrão de gasto, qualificar o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos, na perspectiva do financiamento estável e sustentável do SUS.

0714 – Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio de ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável.

0727 – Promover a produção e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de controle, inovação em saúde e a expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS.

0721 – Promover, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a desprecarização e a democratização das relações de trabalho.

A alteração nos programas, nos objetivos, nas metas e nos indicadores, bem como a metodologia de construção do PPA – o que se pode notar em seus reflexos no setor de saúde –, é outro dos problemas que afligem o sistema de planejamento. A descontinuidade da metodologia impede comparações entre as ações ao longo do tempo, levando à perda de informações importantes para que se possa aferir se as ações têm sido eficientes.

Constitui em mais uma deficiência, que se soma às demais já referidas ao longo deste item, e que não se vê presente apenas no setor de saúde, mas em outras áreas da Administração Pública e em políticas públicas específicas.

Evidentemente, não há como apontar uma solução única e definitiva para essa questão, cabendo aos gestores públicos estarem cientes, de um lado, dos prejuízos causados por uma intensa e constante alteração de metodologias, de modo a evitá-las; de outro, aplicarem sempre que necessário as alterações que se mostrem suficientemente relevantes para o aperfeiçoamento do sistema, de modo a justificar vantagens com sua implementação.

7.4 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

O sistema de planejamento governamental brasileiro, como já visto, está constitucionalmente estruturado no âmbito do que dispõe o art. 174 da Constituição, de natureza mais ampla, envolvendo a orientação na condução do Estado, com caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; prevê a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 21, IX), e, no que tange ao planejamento orçamentário da administração pública, segue fundamentalmente as disposições constitucionais do art. 165.

No entanto, como já se pode notar e continuará a ser observado ao longo deste trabalho, são muitos os documentos de diversas naturezas que surgem com a função de orientar a ação governamental, nem sempre seguindo a estrutura constitucional organizada para o sistema de planejamento governamental.

0724 – Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã.

0728 – Aprimorar o marco regulatório da Saúde Suplementar, estimulando soluções inovadoras de fiscalização e gestão, voltadas para a eficiência, o acesso e a qualidade na atenção à saúde, considerando o desenvolvimento sustentável do setor.

1130 – Aprimorar o marco regulatório e as ações de vigilância sanitária, para assegurar a proteção à saúde e o desenvolvimento sustentável do setor.

Nesse contexto, insere-se o Programa¹²¹ de Aceleração do Crescimento, o PAC, que teve papel determinante desde que sua sistemática foi introduzida, em 2007, e sofre os efeitos dessa profusão normativa, que tem forte impacto no planejamento orçamentário da infraestrutura, por ser área com ações que envolvem a competência dos entes federados de todas as esferas. Ver-se-á que, por suas características peculiares, não chega a ser um plano nacional, ainda que setorial, uma vez que abrange várias áreas da Administração Pública; e também não se pode considerar atuar estritamente no âmbito do desenvolvimento social, mas também e principalmente no desenvolvimento econômico. Não é estritamente vinculado a um setor específico, embora predominem os aspectos relacionados com a infraestrutura. No entanto, dada a sua relevância para o tema, não pode deixar de ser analisado criticamente, a fim de que seja possível compreender as características desse instrumento que exerceu grande influência no planejamento governamental desde então.

7.4.1 A origem do PAC | Improriedades jurídicas

A origem do PAC foi juridicamente precária, não tendo sido introduzido por meio de uma lei que o tenha definido. O veículo introdutor do instituto no ordenamento brasileiro é o Decreto n. 6.025/2007, que, em seu art. 1º, estabeleceu que “(f)ica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal”. O PAC, como o próprio preâmbulo da norma jurídica registra, tem seu fundamento no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, dispositivo normativo que reserva ao Poder Executivo a possibilidade de organização e funcionamento da administração federal, quando tal fato não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

O PAC não se restringe à administração pública e a aspectos orçamentários, como se constata por também abranger medidas de estímulo ao investimento privado, sendo relevante destacar que boa parte de seu foco é nos investimentos públicos em infraestrutura.

¹²¹ Desde já ressalte-se que a expressão “Programa” utilizada para denominar o PAC não o é no sentido técnico do termo, uma vez que se constata ser muito mais um plano de intervenções, tendo sido utilizada dissociada da definição formal de programa, que, em termos de planejamento orçamentário na esfera federal, é definido pela Portaria MPOG n. 42, de 14 de abril de 1999, como “um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Embora o PAC tenha o “Programa” em sua denominação, não se trata desse programa que identificaria as despesas à luz do estabelecido no PPA e na lei orçamentária.

Representa, verdadeiramente, o estabelecimento de um plano de ação da administração federal para intervenções em obras e políticas públicas específicas, apresentando características de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social. E, nesse sentido, não compatível com a instituição por meio de decretos.¹²²

Sua abrangência mostra-se ampla, indo além de uma norma de planejamento governamental, dispondo inclusive sobre condições gerais das finanças públicas no País. Em seu art. 1º, faz referência à “*melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes* no âmbito da Administração Pública Federal” (grifo nosso), o que permite vislumbrar que o PAC veicularia uma regra geral para as finanças públicas no que concerne à qualidade do gasto público.

A criação e a regulamentação por decreto, e, portanto, no âmbito do Poder Executivo Federal, mostram uma inadequação sob o ponto de vista jurídico, fragilizando-o como instrumento de planejamento governamental, que, como se evidencia por suas características, identifica o PAC como de âmbito nacional. Seus efeitos atingem toda a federação, inclusive pelos seus instrumentos de apoio e operacionalização, especialmente por transferências intergovernamentais, por meio dos quais se operacionalizam as ações dos demais entes subnacionais, o que confirma e consolida essa abrangência, ainda que por vias indiretas, como instrumento de planejamento de caráter nacional. E, à luz do que dispõe o art. 163 da Constituição Federal, somente lei complementar poderia dispor sobre regras gerais em matéria de finanças públicas. O PAC, ao ter a pretensão de promover, via decreto e sem o respectivo respaldo jurídico em uma lei complementar, medidas para a melhoria da qualidade do gasto público e o controle da expansão dos gastos correntes, está visivelmente extrapolando as competências regulatórias autônomas do Chefe do Executivo, evidenciando uma séria impropriedade na origem jurídica do PAC. E, conforme já assinalamos,¹²³ as leis complementares – e a recepção formal da Lei n. 4.320/1964

¹²² Embora isso não seja uma novidade, como bem observa Emerson Gomes (*O direito dos gastos públicos...*, p. 196). O autor menciona outro caso em que a criação de planos/programas deu-se via decreto autônomo: “Cito, como exemplo, o Decreto nº 7.535/2011, que instituiu o “Programa de Universalização de Acesso e Uso da Água” (Água para Todos). O referido Decreto não regulamenta nenhuma lei, apesar de o cabeçalho citar expressamente o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal. Institui o Programa, estabelecendo os seus objetivos e diretrizes, cria os comitês gestores e operacional, dispondo sobre suas composição e competências. Por instituir e estabelecer diretrizes para um programa de governo, que envolve a aplicação de recursos públicos, sem abordar matéria disciplinada em lei, trata-se de um decreto autônomo ou independente, para o qual não há fundamento constitucional no direito brasileiro (salvo nas hipóteses previstas pelo art. 84, IV, CF/88 alterada pela Emenda Constitucional n. 32/2001)”.

¹²³ CONTI, José Mauricio; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. *Consultor Jurídico*.

como tal no Direito Financeiro brasileiro – serviram para dar uma *estabilidade interpretativa* ao direito financeiro. Daí a relevante função das leis complementares como normas gerais em direito financeiro, e especialmente em questões como essa, que exigem uniformidade e estabilidade temporal por envolverem outros entes federados.

É uma das razões que evidencia ser o PAC um programa de *governo*, e não de *Estado*. Isso ficou bem claro na transição governamental ocorrida em 2016 com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, tendo o presidente interino à época, Michel Temer, substituído a sistemática do PAC pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio da Medida Provisória n. 727, de 12 de maio de 2016, ainda, portanto, sob a vigência do período de presidência interina. Com a conclusão do processo, a MP foi convertida em lei (Lei n. 13.334/2016). Se o PAC tivesse sido introduzido (ou consolidado posteriormente ao decreto) mediante lei de caráter nacional, preferencialmente na forma de lei complementar, em 2007, essa manobra normativa em 2016 não teria sido possível, já que não caberia medida provisória em matéria de lei complementar, conforme dispõe o art. 62, III, da CF.

O fato de o PAC vir na forma de um decreto autônomo, e não como lei nacional de direito financeiro, acaba favorecendo essa dissociação entre Direito Econômico (no sentido de macro-objetivos de desenvolvimento econômico) e Direito Financeiro (voltado às normas jurídicas que instrumentalizam a ação financeira do Estado), prejudicando a estrutura e a estabilidade do planejamento econômico e financeiro, dado que uma nova orientação política do governo federal pode vir justamente a revogar a política traçada, como se pode verificar no episódio referido no parágrafo anterior. Sendo assim, como já ressaltado, despido da forma de lei de caráter nacional, o PAC transforma-se em uma política de *governo*, e não em uma política de *Estado*.

A ideia de o PAC estabelecer alguns macro-objetivos econômicos, no entanto, não é equivocada, embora o instrumento jurídico utilizado tenha se mostrado inadequado. A OCDE, por exemplo, já vem desenvolvendo instrumentos para o planejamento municipal de longo prazo, o que o PAC poderia se propor a fazer. Cite-se a *Multi-year Investment Planning Tool* (MYIP), uma ferramenta que, em vez de dar enfoque à questão contábil, trabalha com os planos de investimentos que já existem, de forma a priorizar os planos conforme critérios predefinidos.¹²⁴

¹²⁴ Na Ucrânia, em Lutsk, houve a priorização sob um critério de “*top ten investments*” que guiou a programação plurianual nos investimentos. O PAC poderia ter essa função ao trazer os “*top ten investments*”, além de orientar a destinação dos recursos orçamentários para essas prioridades governamentais (OCDE, *Meeting the challenge*, p. 110 e 113, Box 7.1).

Outro aspecto jurídico que vale observar, na hipótese de o PAC vir associado a uma norma de direito financeiro, refere-se à iniciativa legislativa na matéria. Conforme já expusemos anteriormente, “não havendo texto expresso estabelecendo reserva de iniciativa ao Poder Executivo ou a outro Poder ou órgão da Administração Pública, prevalece a regra da iniciativa legislativa geral”.¹²⁵ A iniciativa legislativa geral é o contraponto da iniciativa legislativa reservada ou vinculada, na qual haveria uma ordem expressa para a apresentação do projeto de lei – tal como ocorre no art. 165 da Constituição Federal. E, consoante também já destacamos, o fato de as proposições legislativas implicarem aumento ou criação de despesas públicas não significa que a competência é exclusiva do Poder Executivo – o vício no processo legislativo ocorreria se não fossem indicadas as fontes de custeio de determinada ação, programa ou política pública.¹²⁶

Tendo em vista a estrutura do sistema no qual se insere o PAC, melhor seria que viesse na forma de uma lei nacional de iniciativa legislativa da Presidência da República. O ideal é seguir o mesmo procedimento das leis orçamentárias, com o Poder Executivo definindo o Programa e o Poder Legislativo debatendo sobre a proposta do Chefe do Executivo, com eventuais adaptações. Dessa forma, essa lei nacional poderia inserir o PAC de forma mais coesa no sistema de planejamento governamental, sem o que promoveria uma descoordenação no sistema de planejamento orçamentário estruturado pelo PPA e pelas demais leis orçamentárias.

O PAC também não está fielmente adequado à estrutura do sistema jurídico orçamentário. Não é estruturado sob a forma de programa, no sentido técnico do termo, como já destacado anteriormente (nota de rodapé 729), somente podendo ser identificado no âmbito das leis orçamentárias federais por meio da verificação dos recursos previstos para as ações que contenham o identificador de resultado primário específico do Programa.¹²⁷

¹²⁵ CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 296.

¹²⁶ CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira, p. 300: “Eventual falta de requisito essencial nesta hipótese, como a falta de indicação de fonte de recursos, é razão para obstar a aprovação do projeto e sua conversão em lei; não é, contudo, motivo que afete a iniciativa legislativa, tornando-a privativa do Poder Executivo, argumento que se tem reiteradamente observado e não há como ser acolhido. Cumpre ressaltar ainda que os programas, as ações governamentais, as políticas públicas, na quase totalidade dos casos, envolvem gasto de recursos públicos (...)”.

¹²⁷ BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 15.

Vislumbra-se ter o PAC uma origem e uma estruturação inadequada sob o ponto de vista jurídico, evidenciando um aodamento que se mostra presente em outros aspectos do Programa, que o compromete como instrumento de planejamento governamental, deixando transparecer, como se poderá observar, ter sido construído sem estudos prévios, especialmente jurídicos, que precederam a respectiva implantação. Com isso, a via jurídica escolhida, embora mais ágil, não se ajusta ao que está previsto pelo ordenamento jurídico.

7.4.2 PAC: aspectos orçamentários

Os aspectos orçamentários do PAC que merecerão destaque mostram-se intensamente presentes, evidenciando a relevância da alocação de recursos para a viabilização de um planejamento governamental que teve a pretensão de ser efetivo e ágil, com resultados concretos e rápidos.

No arcabouço legal do PAC, há muitas disposições relacionadas com o uso de instrumentos orçamentários para viabilizá-lo, que se mostram essenciais para o Programa. Pode-se reconhecer como um dos principais aqueles que restringem medidas de contingenciamento quando se trata de recursos orçamentários destinados a itens que integram o Programa, como se vê, entre outros, apenas para citar um exemplo relativamente recente, o art. 67 da LDO federal para 2016 (Lei n. 13.242, de 2015).

Outros dispositivos também evidenciam a preocupação com a viabilização orçamentária do PAC, tentando protegê-lo dos contingenciamentos. O Decreto n. 6.046/2007, em seu art. 1º, § 3º, dispõe que as programações do PAC, inclusive as decorrentes de créditos adicionais, somente poderão ser empenhadas após manifestação dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão¹²⁸ e da Fazenda. Vários decretos vieram a disciplinar o PAC, como os Decretos ns. 6.394 e 6.459, ambos de 2008. O Decreto n. 6.394/2008 introduziu o art. 5º-A, inscrevendo que as dotações de ações do PAC somente poderão ser empenhadas após manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem menção expressa ao dispositivo do art. 1º, § 3º, do Decreto n. 6.046/2007, razão pela qual se pode considerar que foi revogado tacitamente pela norma posterior. O art. 7º do Decreto n. 6.394/2008 convalida os atos praticados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referidos no art. 5º-A, entre o período de 2 de janeiro de 2008 até a publicação do Decreto, indicando que o Ministério da Fazenda pode ter perdido o protagonismo *orçamentário* no PAC, ficando sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com cada Ministério finalístico.

¹²⁸ Atual Ministério da Economia.

Registrem-se ainda os dispositivos nas leis orçamentárias que autorizam o desconto dos investimentos previstos no PAC nas metas anuais de superávit primário,¹²⁹ estabelecendo mais um privilégio na execução orçamentária das ações nele contempladas e aumentando a possibilidade de sua concretização.¹³⁰

Inicialmente criado por decreto, o PAC é objeto de referência na legislação ordinária, criando-se um mecanismo impróprio sob o ponto de vista jurídico, em que aspectos de sua regulamentação por meio de atos do Poder Executivo passam a integrar leis ordinárias, abrindo margem a uma multiplicidade de conflitos no que tange à abrangência das normas que o integram, gerando dificuldades em sua interpretação e aplicação.

No que tange ao planejamento orçamentário da administração pública, destaca-se a inserção expressa do PAC nas leis dos planos plurianuais, como se pode constatar naqueles que se seguiram à criação do programa, a começar do PPA federal 2008-2011 (Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008), o que acaba por conferir, ao menos em parte de seu conteúdo, a juridicidade própria dos programas que integram o ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

Trata-se de mecanismo já verificado em situações anteriores, mesmo no âmbito de planejamento, em que o ato do Poder Executivo acaba tendo a função de conduzir a administração pública no sentido de promover a introdução das normas de planejamento previstas no PPA e nas demais leis orçamentárias, e, com isso, viabilizar financeiramente a respectiva execução.¹³¹ O objetivo *imediato* do PAC passa

¹²⁹ CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 376.

¹³⁰ “Em conjunto, as alterações promovidas pelo PPI e PAC representaram uma mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento. A possibilidade de abater do cálculo do resultado primário a despesa com os investimentos da carteira e de remanejamento de até 30% do montante total das dotações do Tesouro Nacional do Programa privilegiaram a execução orçamentária na realização da política pública de infraestrutura. Essas alterações aumentaram, em muito, a possibilidade de o orçamento aprovado ser efetivamente executado e tiveram o significado de inverter a lógica que presidiu a gestão orçamentária, estruturada a partir de meados dos anos 1980 para instrumentalizar a contenção da despesa pública. Com o PAC o orçamento assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças implantadas na gestão orçamentária foram feitas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa alteração está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento” (ABREU, Cilair R.; CÂMARA, Leonor M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, p. 88).

¹³¹ Luiz Arantes Paulo menciona os casos do Plano Regional de Desenvolvimento do Xingu, veiculado pelo Decreto n. 7.340/2010, o Plano Regional de Desenvolvimento da área de influência da BR 163, veiculado pelo Decreto n. 6.290/2007, e, ainda, o Plano Nacional de Energia e o

a ser encartar diversos programas e planos de ação do Governo Federal em diversas áreas de políticas públicas e infraestrutura e, *mediatamente*, disciplinar a questão das finanças públicas, muito embora se possa questionar se essa sua função mediata é legítima sob o aspecto formal – como já tratado anteriormente. Os PPA federais de 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 passaram a incluir o PAC como um projeto prioritário no que toca aos investimentos previstos pelo Programa. Em outras palavras, passou-se a ter um decreto balizando a elaboração de uma lei – de natureza orçamentária – que é o PPA.¹³² Isso reforça o teor da nossa crítica anterior no sentido de que o PAC deveria ter sido veiculado por meio de uma lei de caráter nacional.

O art. 3º do PPA federal 2008-2011 estabelece que “(o)s programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem”, e o § 2º, I, do mesmo artigo citado prevê que “(serão) considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”, fazendo com que os programas selecionados integrantes do PAC, veiculado por decreto, fiquem, por determinação legal constante do PPA, de inserção obrigatória nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias no período do plano.

E com tratamento especial, em face do que dispõe o Capítulo II (“Da gestão do Plano”), Seção III (“Do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”): “As ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC constantes do Plano Plurianual 2008-2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta lei” (art. 11), destacando-se a possibilidade de suplementação em até 30% por meio de decreto (art. 12) e redução de limites de contrapartida (art. 12) etc. Registre-se, ainda, que o PAC compôs um anexo próprio na lei do PPA exclusivamente destinado a contemplá-lo (Anexo V – Ações do PAC), com a discriminação das ações e dos respectivos programas nos quais estão inseridas.

Plano Nacional de Logística e Transportes, veiculados por meros documentos gerenciais elaborados pelas respectivas áreas. Caso em que, como assevera o autor, “o que se pretende é influenciar ou subsidiar a elaboração do plano plurianual, sem qualquer formalização normativa desses planos” (*Plano Plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 48).

¹³² Como coloca com propriedade André Carvalho: “Interessante, contudo, é a questão de uma lei (o PPA) regulamentar um decreto (que instituiu o PAC), quando, na verdade, o que ocorre é o contrário no ordenamento jurídico brasileiro: um decreto é o veículo regulamentador de uma lei. Esse é o ensinamento unânime da doutrina administrativista sobre os decretos no ordenamento pátrio. Trata-se, evidentemente, de um caso atípico no direito financeiro brasileiro” (*Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 385).

O PPA federal 2012-2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012) também contemplou o PAC, conforme expressamente dispôs o art. 19: “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas na lei de diretrizes orçamentárias”.

E o PPA federal 2016-2019 (Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016) dispôs no mesmo sentido, art. 3º, I: “são prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico”.

O mesmo se observa nas leis de diretrizes orçamentárias, que ratificam as prioridades ao PAC desde sua criação, como se constata, a título ilustrativo, na LDO federal 2008 (Lei n. 11.514, de 13 de agosto de 2007), cujo art. 4º é expresso nesse sentido:

“As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa”.

O mesmo fenômeno ocorreu com a LDO federal 2009, com redação semelhante no art. 4º, assim se observando em outras que se seguiram.

A partir da LDO de 2012 (Lei n. 12.465, de 12 de agosto de 2011), o art. 4º, que usualmente reproduzia redação de versões anteriores, ao fazer constar as metas e prioridades da administração pública federal, foi vetado pela Presidência da República. O art. 4º veiculava uma “redação-padrão” tratando das prioridades e metas físicas da administração federal para o exercício financeiro em questão, as quais eram consideradas *após* o atendimento das despesas que seriam oriundas de obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento de órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O PAC, portanto, após essas despesas de obrigações constitucionais ou legais, tinha prioridade no gasto público federal.

O art. 4º da LDO de 2012 sofreu uma leve alteração no processo de aprovação legislativa, com a inclusão de novas despesas previamente às metas e prioridades da Administração Pública Federal, como as contidas no Anexo IV da Lei e as decorrentes de iniciativa parlamentar individual que aproprie recursos de reserva de contingência primária.

A justificativa para o veto contida na Mensagem Presidencial n. 312, de 12 de agosto de 2011, é que não poderia haver uma hierarquização das despesas por meio da origem, dissociado do que estabelece a Constituição e a lei, dado que seria uma afronta ao princípio da impessoalidade que deve reger o setor público.¹³³

Na realidade, tratou-se do início de um embate normativo entre Poder Legislativo e Poder Executivo por maior “impositividade” ao orçamento público quanto ao cumprimento das emendas parlamentares pelo Poder Executivo. Esse embate, embora clássico no Direito Financeiro com a consolidação da tripartição dos poderes, ganhou especial relevância no País nos últimos anos, levando à aprovação da chamada “emenda do orçamento impositivo”.¹³⁴

O PAC, como prioridade nas metas e prioridades da Administração Pública Federal, retornou na LDO de 2013 (Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012), no mesmo art. 4º, com a redação das leis anteriores. Já na LDO de 2014, o art. 4º, a despeito de manter o PAC prioritário, teve redação semelhante a que foi vetada na LDO de 2012 – indicando que o Poder Legislativo avançou na introdução de uma “impositividade”, ainda que parcial, das programações orçamentárias.

¹³³ “A Constituição estabelece como um dos princípios basilares da Administração Pública o da impessoalidade. Assim, na medida em que o *caput* do art. 4º define que a priorização das despesas se dá em função da origem do crédito orçamentário, fixando que as emendas parlamentares gozem de precedência em relação às prioridades da Administração Pública, e a alínea ‘c’ do inciso III do § 4º do art. 7º determina que as referidas emendas constem da Lei Orçamentária de 2012 com identificador de resultado primário específico, nitidamente fere-se o princípio em comento. Por outro lado, para a posterior verificação do atendimento dessa priorização, seria necessário criar mecanismos de controle que permitissem, durante a execução, a distinção e a identificação dos créditos orçamentários decorrentes de emendas, o que provocaria uma multiplicação de células orçamentárias, além da elevação dos custos de manutenção do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e do aumento na dificuldade para operacionalização, já que, em função da multiplicação das células para comportar as informações das emendas parlamentares, haverá necessidade de emissão de vários documentos de uma mesma espécie para a execução de uma única despesa. Finalmente, os §§ 1º e 2º do art. 4º ao relacionar como prioritárias praticamente todas as áreas de atuação do poder público, parece indicar uma atuação estatal desfocada, fazendo com que se esvazie o verdadeiro sentido de priorização que norteia a própria *mens legis* da lei de diretrizes orçamentárias. A melhor prática de governabilidade recomenda que a atuação estatal seja focada, baseada na ação planejada e voltada ao efetivo atendimento das demandas da sociedade” (BRASIL. Presidência da República. *Mensagem n. 312*, de 12 de agosto de 2011).

¹³⁴ Na LDO de 2014 (Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013), com a inserção do art. 52, ficou consignado expressamente que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais em lei orçamentária, e a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, que ficou conhecida como “emenda do orçamento impositivo”, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações que se referem a emendas parlamentares individuais.

Os reflexos orçamentários do PAC evidenciam-se também nas leis orçamentárias anuais, como se poderá constatar.

A partir da Lei Orçamentária Anual de 2008 (Lei n. 11.647, de 24 de março de 2008), o PAC passou a ser considerado na execução orçamentária federal e acompanhado mediante os relatórios mensais publicados pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), completando a integração do PAC ao planejamento orçamentário. Embora instituído em 2007, não havia como constar as despesas integrantes do Programa nas leis orçamentárias e LDO daquele exercício financeiro, principalmente pelo fato de o veículo normativo utilizado ter sido um decreto federal.

Outro privilégio orçamentário do PAC tem sido uma histórica permissão nas leis orçamentárias anuais para a abertura de créditos suplementares, a seu favor, pelo Poder Executivo – consoante o art. 7º, IV, da Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014),¹³⁵ o que voltou a se repetir.¹³⁶

O seu tratamento na lei orçamentária dá-se com as despesas discricionárias, representando, com elas, algo em torno de 5% do PIB no LOA de 2014. Só de recursos para o programa, o projeto de lei orçamentária daquele ano estimou algo em torno de 1,1% do PIB para o exercício financeiro.¹³⁷ As ações governamentais relativas ao PAC são discriminadas aos Ministérios, aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal genericamente como “Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”.¹³⁸

¹³⁵ Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014, para as seguintes finalidades:
(...)

IV – Suplementação das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, classificadas com os identificadores de resultado primário “3” ou “5”, mediante geração adicional de recursos ou cancelamento de dotações orçamentárias desse Programa com os respectivos identificadores constantes do Orçamento de que trata este Capítulo, no âmbito da mesma empresa.

¹³⁶ O mesmo dispositivo foi veiculado igualmente no art. 7º, IV, da Lei n. 12.798, de 4 de abril de 2013 (LOA 2013), e com algumas diferenças no art. 4º, XVII, da Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012), art. 4º, da Lei n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA 2011), art. 4º, XVIII, da Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA 2010), art. 4º, XX, da Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009), e art. 4º, XXIII, da Lei n. 11.647, de 24 de março de 2008 (LOA 2008).

¹³⁷ BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária*. v. I, Quadro 9, p. 241.

¹³⁸ BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária*. v. II, 2013.

O fato de o PAC ter seu tratamento com as despesas discricionárias, e não como alguma espécie de despesa obrigatória para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, e ser definido como prioridade na Administração Pública Federal, confere uma rigidez à execução do PAC, e não na execução do orçamento como um todo. A despesa mínima obrigatória acaba acarretando uma obrigação de gasto *quantitativo*, e não *qualitativo*.¹³⁹ A execução “obrigatória” do PAC passa a ser uma análise no aspecto qualitativo (ou seja, se os projetos e obras estão dentro do cronograma de desembolso previsto), e não no quantitativo (ou seja, se foram gastos um percentual ou montante específico para os planos). Passa-se a ter um maior controle sobre os resultados, e não sobre os meios orçamentários.

Outro instrumento orçamentário polêmico e inovador do PAC deu-se por meios contábeis, que permitiram utilizá-lo como mecanismo redutor das metas de superávit primário, gerando um forte incentivo para as ações contempladas.

Passou-se a considerar, sob o aspecto fiscal, que investimentos em infraestrutura e serviços públicos poderiam servir como desconto da meta de superávit primário do Governo Federal, uma medida discutível sob o ponto de vista contábil. Dessa forma, a partir da LDO de 2009, as despesas do PAC passaram a compensar a meta de superávit primário do Governo Federal. O art. 3º da Lei n. 11.768/2008 reduziu o valor real do superávit primário para o atendimento de despesas destinadas ao PAC, compensando a meta fiscal. Tal permissão foi incluída pela Lei n. 12.053/2009, considerando que o texto original somente vislumbrava essa hipótese para o Programa Piloto de Investimentos Públicos (PPI), o embrião do PAC.

Émerson Gomes chama atenção para o fato de os economistas criticarem tal prática, que seria um desvirtuamento do conceito de resultado primário.¹⁴⁰ Mansueto Almeida destaca, ainda, que:

“A primeira ‘estocada’ no conceito de superávit primário veio com a permissão ainda na gestão do então ministro Antônio Palocci, em 2005, para que parcela do investimento público no Projeto Piloto de Investimentos (PPI) pudesse ser descontada da meta do primário. No seu início, o PPI representava apenas R\$ 3,2 bilhões e, assim, descontar esse montante do primário foi um simples arranhão não muito sério. Mas essa regra foi substituída por outra muito mais audaciosa na gestão atual, que permite que R\$ 32 bilhões do Programa de Aceleração Econômica (PAC) possam ser integralmente descontados do cálculo do superávit primário na nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO (ver art. 30 do substitutivo ao projeto de Lei n. 4 de 2010)”.¹⁴¹

¹³⁹ Sobre o tema, *vide*: CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*, p. 118 e seguintes.

¹⁴⁰ GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 8-9.

¹⁴¹ ALMEIDA, Mansueto. Superávit primário: descanse em paz. *Blog do Mansueto Almeida*, 28 out. 2010.

Uma medida polêmica, por serem atos suscetíveis de serem considerados “contabilidade criativa”, capaz de distorcer a apresentação dos dados orçamentários.

O fato é que o planejamento para investimentos em infraestrutura pública veio dissociado da ideia do “tripé” econômico estabelecido na década de 1990, envolvendo a realização do superávit primário, o sistema de câmbio flutuante e o estabelecimento de metas e teto para a inflação, permitindo que o investimento em infraestrutura possa flexibilizar as metas de superávit primário.

É de se esperar que o lançamento de um plano de investimentos públicos, como em princípio pareceu ser o caso do PAC, introduza uma gama de novos projetos e intervenções do Estado para o desenvolvimento econômico logo no início do primeiro exercício financeiro subsequente ao qual foi concebido. No entanto, já na verificação do primeiro relatório emitido, com relação às informações do SIAFI para o período de janeiro de 2008, percebe-se que o PAC veiculou, na verdade, um programa de dotações orçamentárias para projetos já existentes, sob a responsabilidade de diversos órgãos governamentais (Secretaria de Portos, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Saúde, Transportes, Integração Nacional e Cidades).¹⁴² Com o passar do tempo, apesar do agigantamento do Programa, que passou a inserir despesas de outros órgãos, a característica de uma compilação de projetos em um plano permaneceu no âmbito orçamentário.¹⁴³

O PAC, embora não tenha as características adequadas de um instrumento de planejamento orçamentário, utiliza-se, como se pode constatar, de uma série de ferramentas orçamentárias para se viabilizar e entregar à população o que se propôs, entre os quais a inserção de seus projetos no sistema de planejamento orçamentário constitucionalmente estabelecido.

7.4.3 O PAC como estratégia de planejamento interfederativo

O PAC apresenta importantes questões que decorrem da agenda federativa no âmbito do planejamento governamental, no que toca à infraestrutura e a algumas políticas públicas selecionadas.

É importante destacar que as decisões de investimentos podem passar por uma agenda centralizadora ou descentralizadora, e o PAC resgata a ideia de uma agenda descentralizadora por meio de transferências intergovernamentais, apesar de manter certa centralização coordenativa na esfera federal – sendo essa mescla uma das principais características do Programa.

¹⁴² BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório SIAFI do PAC de 31 de janeiro de 2008*.

¹⁴³ BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório SIAFI do PAC de 31 de março de 2014*.

Sinteticamente, Dorothee Allain-Dupré elenca que os desafios nas estratégias de investimentos para excessiva centralização estão relacionados com os itens a seguir: (i) assimetria de informação; (ii) investimentos não destinados às necessidades locais; (iii) abordagem vertical para os investimentos, com pouca complementaridade entre os setores; (iv) uma passividade dos governos locais, que não complementam as políticas nacionais pelos próprios esforços. Por sua vez, os desafios nas estratégias de excessiva descentralização seriam: (i) falta de coerência entre as estratégias nacionais e subnacionais; (ii) coordenação vertical insuficiente nos níveis de governo; (iii) política pró-cíclica no nível subnacional em um contexto de crise que pode prejudicar a estratégia nacional; (iv) falta de coordenação horizontal entre as jurisdições e o risco de duplicação nas decisões de investimento, o que pode levar a desperdício de recursos.¹⁴⁴

O PAC, portanto, tenta atingir uma “zona cinzenta” na qual não há nem excessiva centralização dos investimentos públicos em infraestrutura nem excessiva descentralização, como ocorrida no período posterior a 1988, em que as prioridades eram eminentemente fiscais para o controle da inflação, e não de investimentos. De fato, o PAC resgata uma agenda interfederativa para infraestrutura, embora esteja mais fundado em um sistema de transferências intergovernamentais condicionadas do que em um planejamento intergovernamental propriamente dito, conforme se verá.

O mecanismo de transferências intergovernamentais no Brasil nunca foi devidamente regulamentado e sistematizado sob o aspecto jurídico, exceto com relação às transferências obrigatórias constitucionais associadas à partilha de receitas tributárias, especificadas pela Constituição Federal. As demais transferências intergovernamentais – que podem ser subdivididas em *condicionadas* (destinadas a uma finalidade legal específica) e *incondicionadas* (sem finalidade específica, o beneficiário tem autonomia para administrá-las); e *voluntárias* (as transferências dependem de decisão de autoridade, vinculadas a critérios não rígidos) ou *obrigatórias* (previstas no ordenamento jurídico e se operacionalizam independentemente de decisão de autoridades)¹⁴⁵ – sujeitam-se a um regime jurídico por demais aberto e lacunoso.

O PAC baseia-se essencialmente em transferências voluntárias condicionadas, muitas vezes incluídas no orçamento por iniciativa legislativa do Poder Executivo

¹⁴⁴ ALLAIN-DUPRÉ, Dorothee. *Multi-level governance of public investments: lessons from the crisis*, p. 27, Tabela 5.

¹⁴⁵ *Vide* livro de minha autoria, *Federalismo fiscal e fundos de participação*, p. 37-38, e, também, DALLAVERDE, Alexandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*.

na elaboração dos projetos de lei orçamentária, e por iniciativa parlamentar via emendas à lei orçamentária, o que dificulta a sua utilização para projetos que ultrapassem um exercício financeiro – que é a maioria dos casos de projetos relacionados com infraestruturas e serviços públicos.

Registre-se que o PAC previu transferências aos quais foi atribuída a natureza de “obrigatória”, criando a inusitada figura da “transferência voluntária obrigatória” como um instrumento importante para viabilizar a consecução dos objetivos do Programa. Vários decretos do Poder Executivo Federal, e mesmo leis, estabeleceram que ações incluídas no PAC fossem executadas por meio de transferências obrigatórias, a exemplo do disposto no art. 2º da Lei n. 11.578/2007, segundo o qual “O Poder Executivo, por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, discriminará as ações do PAC a serem executadas por meio da transferência obrigatória de que trata o art. 1º desta Lei”. Uma impropriedade jurídica do Programa, pois, como bem ressaltado por Alessandra Dallaverde,

“muito embora a lei tenha contemplado genericamente as ações do PAC enquanto transferências obrigatórias, a rigor mencionadas transferências não dispõem de tal natureza, uma vez que a definição das ações se dá em âmbito infralegal, consoante programação governamental a cargo do Poder Executivo, voltadas a atuações pontuais. Essa realidade contraria a dinâmica das transferências obrigatórias (constitucionais e legais), que são caracterizadas pela perenidade e pela especificação legal de sua ocorrência, dispensando a celebração de compromisso, na medida em que, via de regra, as transferências legais obrigatórias são efetuadas de forma automática. As ações do PAC, por sua vez, aproximar-se-iam mais da natureza das transferências voluntárias, mormente no tocante à finalidade de investimentos em infraestrutura, representativas de verdadeiros atos de gestão. No entanto, a sistemática das transferências obrigatórias inseridas no contexto do Programa também as diferenciam das transferências voluntárias propriamente ditas, sujeitas a uma série de requisitos e vedações não aplicáveis à celebração dos termos de compromisso assumidos no âmbito do PAC”.¹⁴⁶

As transferências intergovernamentais do PAC preveem contrapartida na lei orçamentária do ente federado, nas quais são exigidas ações dos entes federados receptores para as respectivas obras e intervenções previstas pelo Programa, ou seja, são transferências condicionadas, à luz do que estabelece o art. 3º da mencionada lei.¹⁴⁷

¹⁴⁶ DALLAVERDE, Alessandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*, p. 216.

¹⁴⁷ Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

Isso reforça o que já foi sustentado quanto à preferência pelo uso das *transferências condicionadas* por parte do ente central. As condicionantes estabelecidas, se constatados seu não cumprimento e andamento do projeto por parte do ente subnacional, são imediatamente suspensas, consoante o art. 6º da Lei n. 11.578/2007: “(n)o caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência”.

Quanto às ações que podem ser implementadas com recursos transferidos via PAC, serão aquelas discriminadas no termo de compromisso a ser firmado entre os entes federativos participantes. O problema é que alguns decretos passaram a inscrever ainda mais condicionantes para as transferências do PAC, aumentando a sua condicionalidade ao ente beneficiário.

O Decreto n. 8.152, de 12 de dezembro de 2013, em seu art. 1º, delega ainda ao MPOG a competência para discriminar ações do PAC em algumas intervenções específicas, como em projetos de infraestrutura básica nos municípios da Região da Calha Norte ou apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Já o Decreto n. 7.888, de 15 de janeiro de 2013, estabelece exigências para a aquisição de produtos manufaturados nacionais e alguns serviços nacionais para as intervenções em mobilidade urbana integrantes do PAC.¹⁴⁸

Dessa forma, o PAC estabeleceu transferências condicionadas por diversos diplomas legislativos para vários projetos de interesse nacional, regional e local. Em

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e

VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou o órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

§ 1º A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o *caput* deste artigo é condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória.

§ 2º A cada ação incluída ou alterada no PAC corresponderá um termo de compromisso, a ser apresentado pelo ente federado beneficiado.

¹⁴⁸ O que ficou em consonância à inclusão do art. 3º-A, § 4º, na Lei n. 11.578/2007, pela Lei n. 12.745, de 19 de dezembro de 2012.

bora o Programa tenha sido concebido por decreto, como destacado anteriormente, as transferências, para que sejam, de fato, obrigatórias e condicionadas, necessitavam de um instrumento jurídico adequado para tanto – a lei.

O PAC evidencia sua importância federativa ao proporcionar a integração, por meio dessas transferências, dos projetos de Estado na área de infraestrutura. Ainda que determinado projeto não seja de competência federal – mas de interesse do ente central –, a União pode atuar como fomentadora de projetos que poderiam não ser postos em prática pelos entes subnacionais por falta de recursos a financiá-los. É o caso, por exemplo, de projetos de saneamento básico.

Evita-se, por conseguinte, que os entes subnacionais deixem de desenvolver determinado projeto pela falta de recursos públicos. Com a norma jurídica estabelecendo a transferência como obrigatória para o ente central, ainda que condicionada ao atendimento de determinados requisitos, o PAC também funciona como um mecanismo de *pressão institucional* para que os entes subnacionais não negligenciem oportunidades de investimentos em determinada área por restrições orçamentárias.

É relevante destacar ainda, no planejamento orçamentário da administração pública, uma preocupação recorrente, que é a necessidade de uma racionalidade na coordenação normativa entre PPA de esferas federativas distintas, sobretudo para aquelas ações governamentais que envolvam recursos de outros entes federativos.

Essa racionalidade na coordenação federativa pode ser viabilizada por meio do planejamento setorial, que faz com que os entes federados participem de determinado setor para que se possa ter a efetiva consecução de uma política pública em âmbito nacional. Na infraestrutura, na qual os interesses federativos em geral extravasam as fronteiras políticas dos entes subnacionais, esse conceito ganha especial relevância.

Em muitos casos, há o envolvimento de mais de um ente federado, como pode ocorrer em algum projeto abrangendo obra de grande porte, de duração plurianual, com interesse e participação de todos os envolvidos, inclusive com recursos orçamentários, exigindo essa coordenação federativa do planejamento orçamentário entre entes autônomos, que se submetem à legislação própria na matéria e têm liberdade para elaborar e executar suas leis de natureza orçamentária (PPA, LDO e LOA).

Pode-se citar como exemplo o Rodoanel no Estado de São Paulo, empreendimento interfederativo (União, mediante o DNIT, e Estado de São Paulo) por força do Convênio n. 04/1999, com o valor global de repasse federal de mais de R\$ 3,7 bilhões, além de mais de R\$ 9,4 bilhões de contrapartida estadual.¹⁴⁹

¹⁴⁹ BRASIL. Portal da Transparência (<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>). *Número do Convênio SIAFI 370928*.

A racionalidade da coordenação federativa exige, para que seja juridicamente segura, uma solução semelhante à adotada para planos como o da educação, com leis de caráter nacional, estabelecendo as regras de forma a abrangerem os entes federados envolvidos, ou por meio de instrumentos jurídicos adequados para viabilizar a cooperação e a coordenação entre os entes federados, de modo a haver um respaldo jurídico que dê aos entes participantes a segurança necessária, o que se reflete não somente no âmbito dos entes federados, mas também em todos aqueles que com eles contratam. O que não é viável no caso do PAC, um plano de intervenções previsto por decreto. Caso estivesse estruturado como uma norma de caráter nacional de direito financeiro para investimentos públicos em infraestrutura, seria possível afirmar que o PAC teria uma função coordenativa orçamentária intergovernamental para a infraestrutura.

A demonstração dessa falta de “cogência coordenativa” é observável até mesmo no tratamento do PAC nas normas orçamentárias fora da esfera federal pelos entes subnacionais. Observe-se que, quanto ao orçamento dos demais entes federativos, o Programa pode até mesmo não receber uma menção expressa para o recebimento dos recursos pelo ente subnacional. O Decreto n. 6.276/2007 inscreveu como transferência obrigatória, dentro da funcional programática 26.782.0231.008Y.0101, a ação “Rodoanel de São Paulo – Construção – Trecho Sul”. A Lei Estadual n. 12.788, de 27 de dezembro de 2007 (LOA/SP 2008), e estabelece para a ação “2151 – Execução das obras do Rodoanel – Trecho Sul” como fonte de financiamento o Tesouro do Estado (R\$ 100.000.000,00) e Outras Fontes (R\$ 820.000.000,00).¹⁵⁰ Não se consegue identificar na lei orçamentária, no entanto, qual é o valor recebido a título de transferência intergovernamental pelo Governo Federal.

Já no Anexo VII da LOA federal de 2008, consta, como classificação institucional e funcional e estrutura programática do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) (o “embrião” do PAC) no Ministério dos Transportes o “apoio à construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Estado de São Paulo (26.782.1461.111V.0035). No Volume IV, no qual consta o detalhamento das ações dos órgãos do Poder Executivo, o projeto “apoio à construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Estado de São Paulo”, há disponível o valor de R\$ 259.000.000,00.

Outro exemplo: a Lei paulista n. 15.265, de 26 de dezembro de 2013 (LOA/SP 2014), estabelece o Programa 1611 – Transposição Rodo-Ferroviária da RMSF, com a ação “Execução de obras do Rodoanel – Trecho Norte. Como fonte de

¹⁵⁰ BRASIL. Estado de São Paulo. *Lei 12.788, de 2007* – Orçamento do Estado 2008, p. 683.

recursos, inscreve “Tesouro do Estado”, “vinculados federais” e “operações de crédito”, sem haver menção específica aos repasses do PAC para o Rodoanel – apesar de ele, com outras ações,¹⁵¹ constar no plano de ação do PAC por meio de transferências realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),¹⁵² consoante permissão veiculada a partir do Decreto n. 8.113/2013.¹⁵³

O Anexo I do PPA federal 2012-2015, quanto ao Objetivo 0136 (“Ordenar o tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano que possuam nível de serviço inadequado ou alto índice de acidentes, por meio de intervenções nas rodovias federais”), traz como iniciativa 00B1 a construção do Rodoanel de São Paulo – SP-021/SP. No Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas, prescreve, no Programa 2075 – Transporte Rodoviário, que o custo total do projeto é de R\$ 4.378.975.000, com data de início em 1º de junho de 2011 e término em 31 de maio de 2014.

Como já referido anteriormente, vê-se que o PAC não foi concebido como um plano de Estado, mas sim de governo, perdendo-se a oportunidade de se estruturar um sistema de planejamento no âmbito da infraestrutura que fosse adequado sob o ponto de vista financeiro, disciplinando as relações federativas por instrumentos jurídicos adequados hábeis a promover de forma segura grandes avanços, especialmente no que tange aos maiores e mais relevantes projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país.

O PAC poderia ter, mediante lei, instituído competências ao, à época, Ministério do Planejamento, a fim de analisar projetos de interesse de Estados e Municípios, com a respectiva autorização de desembolso de recursos por meio de transferências condicionadas na lei orçamentária federal – o que lhe daria um caráter de maior reforço ao pacto federativo, já que as decisões não viriam de “cima para baixo” (*top-down*) com a edição de um decreto específico para cada projeto de infraestrutura. As decisões passariam a ser compostas também de “baixo para cima”

¹⁵¹ JULIO, Alessandra dos Santos. As obras do PAC em São Paulo: uma análise das possibilidades e implicações para a geração do efeito multiplicador. *Revista Formação Online*, p. 166-167, Tabela 11.

¹⁵² BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *DNIT repassa recursos para Trecho Norte do Rodoanel de São Paulo*, em 14 de março de 2013.

¹⁵³ “Art. 1º Poderão ser executadas mediante transferência obrigatória de recursos federais, *por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT*, as obras e serviços de construção, pavimentação, ampliação de capacidade e recuperação dos sistemas viários de acessos a portos e terminais portuários e *de anéis e contornos em áreas urbanas de rodovias integrantes dos Sistemas de Viação dos Estados* e do Distrito Federal” (grifos nossos).

(*bottom-up*), com o engajamento dos entes subnacionais na apresentação de projetos de interesse local.¹⁵⁴

Outra falha também recorrente em matéria de planejamento, e imprescindível nesse processo, é a falta de uma maior capacitação dos Municípios para a apresentação de projetos ao ente central, sob pena de essa coordenação federativa também padecer de efetividade por incapacidade de articulação na outra ponta da relação – a dos entes subnacionais. Em resumo, a capacidade de planejar e executar o orçamento deve ser horizontalizada, de forma a evitar uma relação assimétrica entre os entes federativos.

Vê-se que a necessária coordenação federativa, indispensável para o sucesso do PAC, foi construída sob bases juridicamente frágeis e improvisadas, sem que se estabelecesse uma organização estruturada a partir de uma norma de caráter nacional e adequadamente sistematizada, o que seguramente contribui para que não se possa reconhecê-lo como um instrumento de planejamento capaz de gerar a segurança jurídica necessária aos agentes que o integram e com eles interagem.

7.4.4 Considerações críticas adicionais

A análise das características do PAC permite constatar não ser um instrumento de planejamento que se contextualiza adequadamente no sistema de planejamento governamental construído e estruturado pela Constituição de 1988, nem segue as técnicas que devem ser aplicadas para que se possa concebê-lo como um plano capaz de orientar adequadamente as ações a serem implementadas e executadas pela administração pública, quer no âmbito nacional, quer na esfera específica da administração pública federal ou dos demais entes da federação, por várias razões.

O PAC não tem *revisões periódicas, prazos e metas preestabelecidas e verificáveis*, conceitos intrínsecos ao planejamento governamental, o que dificulta denominá-lo instrumento de planejamento governamental. E o PAC também não é fundado apenas em projetos novos, mas resgata muitos dos projetos do Plano Brasil em Ação da década de 1990.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Essa tentativa de cooperação “baixo-cima” ocorreu com a instituição do PAC da Mobilidade Urbana, oriundo do Pacto dos Transportes celebrado em 2013; no entanto, a maioria dos investimentos não foi executada de forma satisfatória, sobretudo em razão de os entes subnacionais não terem conseguido apresentar os projetos básicos de engenharia dentro do prazo definido pela União (VALOR ECONÔMICO. *Tropeços na infraestrutura amarram o crescimento*, 28 de maio de 2014, p. A14).

¹⁵⁵ RESENDE, Paulo. Infrastructure: will PAC really accelerate growth? In: MIA, Irene; AUSTIN, Emilio L.; ARRUDA, Carlos; ARAÚJO, Marina (Eds.). *The Brazil Competitiveness Report 2009*, p. 32.

O PAC, além de não estar sujeito a revisões periódicas – é algo intermitente, o que se constatou pelas suas diversas “edições” (PAC, PAC 2, PAC 3) –, não tem continuidade e não confere segurança jurídica por estar revestido na forma de decreto, ato normativo facilmente revogável pelo Chefe do Executivo, principalmente na hipótese de nova orientação política federal – o que acabou se verificando com a recente e imprevista alteração na presidência da República.

O fato de não haver um prazo para término do estabelecido também reforça essa constatação: sem metas e prazos para cumprimento dos objetivos traçados, não há planejamento orçamentário. Mostra-se mais um programa intermitente com características multianuais, que não se enquadra na sistemática de planejamento orçamentário quadrienal, mas que deve a ele se integrar para que se concretize.¹⁵⁶ Isso justificaria a utilização do mesmo instrumento governamental em uma segunda ou terceira versão, sem qualquer critério de conclusão das obras previstas, o que acabou resultando nos chamados “PAC 2” e “PAC 3”, concomitantes ao “PAC 1”. O PAC, portanto, não seria um planejamento governamental para a infraestrutura, mas sim um instrumento de influência no planejamento governamental orçamentário a fim de garantir o planejamento governamental macroeconômico.

O PAC não está perfeitamente integrado ao sistema de planejamento orçamentário estabelecido constitucionalmente para o PPA, reforçando o seu caráter de um plano de execução de intervenções relativas a infraestruturas e serviços públicos. Como o próprio *site* institucional do Programa menciona, “(...) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”.¹⁵⁷ Também sublinha o seu caráter de “retomada” na questão dos investimentos públicos: “(pensado) como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais”.

Evidencia-se como tendo sido, inicialmente, um mecanismo apressado e improvisado de tentar promover o crescimento e também a recuperação da economia, e, especialmente após a crise de 2008,¹⁵⁸ como uma política anticíclica. E, posteriormente,

¹⁵⁶ CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 375-381.

¹⁵⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Sobre o PAC*.

¹⁵⁸ BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Carta de conjuntura n. 9*, p. 38.

o seu aqodamento não permitiu que, com os primeiros resultados do Programa, pudesse ser concebido sob uma estratégia mais perene (de Estado, e não de governo), institucionalizado juridicamente na forma prevista do planejamento governamental. Improvisações e desídia no âmbito jurídico contribuíram para a perda de sua relevância. Ademais, conforme algumas análises empíricas à época, serviu muito mais como um instrumento de crescimento momentâneo do que de desenvolvimento econômico – como no estado da Bahia,¹⁵⁹ o que demonstra a sua falta de sustentabilidade a longo prazo.

Vê-se que a necessidade de produzir resultados rápidos impediu que fosse observada a estrutura jurídica já existente de organização do planejamento governamental, utilizando-se, com isso, de instrumentos jurídicos inadequados para funções que lhe eram inerentes, como a boa articulação federativa.¹⁶⁰ Luiz Fernando Paulo relata que a urgência dos investimentos fez com que o PAC contribuísse “para desmoralizar os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011, que estavam acontecendo em paralelo e foram atropelados pela estratégia da Presidência da República”, esvaziando a preparação do PPA 2008-2011, uma vez que as prioridades do governo federal já haviam sido anunciadas por meio do PAC, que se tornou sua principal bandeira, deteriorando os processos de gestão ligados ao PPA.¹⁶¹

A forma pela qual foi imposto ao país, sem ouvir tempestiva e adequadamente os diversos atores envolvidos, especialmente em se tratando de plano com ampla abrangência em termos federativos, é também um aspecto que pesa negativamente em sua concepção. Aliger Pereira descreve que “(o) PAC corresponde a atividades contínuas e permanentes do governo federal, com auxílio dos governos estadual e municipal e a ajuda de diversos atores sociais, constituindo um projeto governamental em nível territorial. Afinal, qualquer projeto define o conjunto das operações que foram ou serão realizadas para contemplar o programa, dentro de um

¹⁵⁹ PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). *Revista de Administração Pública*, p. 198.

¹⁶⁰ Aliger dos Santos Pereira considera o PAC uma política pública que é oriunda do planejamento federal a ser aplicado em estados e municípios. Defende também que “(...) um planejamento de programa ou políticas públicas como o PAC deve buscar a interseção entre gestão, planejamento e orçamento durante a sua execução”. Observou-se, no entanto, que os instrumentos jurídicos utilizados não foram próprios para cumprir essas finalidades (PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10), p. 179 e 183).

¹⁶¹ PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 19.

tempo específico. Percebe-se que parte das decisões foi *top-down*.¹⁶² Em outras palavras, decisões tomadas pelo governo central em desacordo com as recomendações para um planejamento governamental bem construído, especialmente quando depende de uma articulação federativa coordenada, importante para o sucesso dos programas. Vê-se ter havido um excesso de características que identificam a predominância do sistema *top-down* e poucos mecanismos de estímulo a decisões *bottom-up*.

Não se vê também no PAC um instrumento que demonstre coordenação e articulação esperadas de um planejamento em que as ações sejam realizadas de modo a caminhar no sentido de um objetivo que seja aglutinador dos projetos e permita vislumbrar uma uniformidade de propósitos. O que se constata efetivamente é uma seleção de ações que não necessariamente guardam uma correlação entre si, voltadas a, como o próprio nome sugere, acelerar sua conclusão e, com isso, produzir resultados mais rápidos e que possam trazer visibilidade à atuação do governo.¹⁶³

A proposta do PAC era a de proporcionar um crescimento econômico acelerado e sustentado, no que teria atingido seus objetivos, segundo Gabriel Cetra e Maria Aparecida Oliveira;¹⁶⁴ porém, o que se notou foi o esvaziamento da importância do programa com a crise de meados da década de 2010, e seu impacto acabou sendo limitado. E não se pode dizer, pelo que se constata, que o crescimento tenha sido sustentável, pela própria fragilidade do planejamento observada em sua implantação e execução.

¹⁶² PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10), p. 197.

¹⁶³ Márcio Silveira e Alessandra Julio registram que “(a)s obras escolhidas para compor o PAC foram selecionadas dentro de um conjunto de projetos setoriais baseados em alguns fundamentos, dentre eles: Planejamento Estratégico (fundamentado nas obras já previstas pelo Plano Nacional de Logística de Transporte – PNLT e pelo Plano Decenal do Setor Elétrico) e as Parcerias entre o setor público e o privado (nas Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético) (Brasil, 2007). Em meio às obras selecionadas estão trechos da Ferrovia Norte-Sul (EF-151) e outras ferrovias de integração, trechos do Rodoanel de São Paulo, o Trem de Alta Velocidade, obras nos principais aeroportos, pavimentação e duplicação de algumas rodovias, construção de contornos ferroviários, incentivos à Marinha Mercante e concessão de trechos rodoviários. Muitas destas obras são antigos projetos nacionais que fizeram parte das promessas políticas em vários anos, como o Rodoanel, a Ferrovia Norte-Sul, o Rodoanel de São Paulo e melhorias em trechos rodoviários” (Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. *Journal of Transport Literature*, p. 212).

¹⁶⁴ CETRA, Gabriel Ortiz; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia e Administração*, p. 12.

Foi falho em sua intenção inicial de mitigar as disparidades regionais, observando-se que acabou não produzindo os resultados esperados, tendo beneficiado muito mais as Regiões Sul e Sudeste,¹⁶⁵ e não o eixo Norte-Nordeste, como erroneamente se imaginava. Razão pela qual não se pode considerar o PAC um verdadeiro programa de desenvolvimento nacional com enfoque em cada região.¹⁶⁶

Além desses efeitos regionais na Região Sudeste, conforme destacado, o mais conhecido projeto do PAC tinha, efetivamente, um conteúdo de fomentar o desenvolvimento nacional: adquirir a tecnologia do Trem de Alta Velocidade para que pudesse, futuramente, ser expandida no território nacional. Uma frustração no caráter desenvolvimentista do Programa que havia sido amplamente divulgado durante a sua existência.

O fracasso de projetos de grande dimensão como este demonstrou também a fragilidade na tentativa de dar uma maior elasticidade temporal ao Programa. O citado Trem de Alta Velocidade (TAV), projeto que estava previsto no PPA e também no PAC, conforme anotaram Márcio Silveira e Alessandra Julio, foi incorporado ao PPA 2008-2011 e deveria promover

“três ‘ondas’ de efeitos econômicos. A primeira será a criação de centros comerciais nas estações. A segunda abarca os empreendimentos imobiliários nas imediações das estações, entre condomínios residenciais e escritórios. A terceira se refere à construção de avenidas, novos pontos de ônibus e a construção de metrô que darão acesso ao TAV (Campos Neto, Pêgo Filho, Romminger, Ferreira e Vasconcelos, 2010). Estas obras correlacionadas podem gerar encomendas para diferentes indústrias. Trata-se, pois, de uma questão de planejamento de longo prazo”.¹⁶⁷

O PAC, não obstante alguns efeitos positivos decorrentes de resultados alcançados, como a realização de importantes obras de infraestrutura, juridicamente distancia-se de um exemplo a ser seguido. Como já foi exaustivamente demonstrado, foi marcado pelo imprevisto e açodamento, características que estão na contramão do que se espera de todo planejamento bem construído, e, o que é mais relevante nesse aspecto, não foi concebido no sistema constitucional já existente de

¹⁶⁵ CETRA, Gabriel Ortiz; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. *Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, p. 25.

¹⁶⁶ Como bem ressaltado por Márcio Rogério Silveira e Alessandra dos Santos Julio (*Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva*, p. 211-212).

¹⁶⁷ SILVEIRA, Márcio Rogério; JULIO, Alessandra dos Santos. *Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva*, p. 216.

planejamento e orçamento, nos termos dos arts. 174 e 165 da Constituição, nem utilizou os instrumentos jurídicos adequados, o que prejudicou sobremaneira a condução da administração pública no sentido de produzir os resultados esperados.

7.5 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (PBSM)

O planejamento governamental brasileiro recente produziu alguns planos de forma desalinhada do sistema jurídico constitucional estabelecido para estruturar o planejamento do setor público, mas que geraram significativos efeitos, e não se pode deixar de lhes fazer referência, ainda que breve, até mesmo para que seja possível analisá-los criticamente. Mesmo porque, ao longo de sua implantação, esses instrumentos de planejamento se incorporaram de alguma forma ao sistema de planejamento formalmente estruturado pelo nosso sistema jurídico, tendo em vista a necessidade de alocação de recursos financeiros públicos para a viabilização do plano.

Além do já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é de grande importância, até mesmo por seu caráter essencialmente social.

O Plano Brasil Sem Miséria surgiu a partir do Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o “Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (art. 1º).

A ser executado “pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade” (art. 10, parágrafo único), foi inadequadamente formalizado por meio de decreto presidencial, com fundamento no art. 84, VI, alínea *a* da Constituição, que autoriza o uso dos decretos para dispor sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. O que faz saltar aos olhos a impropriedade de se utilizar desse instrumento para um plano, especialmente focado na área social, em que as despesas públicas são parte indissociável da sua execução,¹⁶⁸ deixando clara a afronta ao texto constitucional.

Vê-se haver sido adotada a mesma sistemática encontrada no PAC, planejamento governamental iniciado mediante decretos, que se repetiu no Plano Brasil Sem Miséria. Da mesma forma que o PAC transpareceu ser um encartado de ações

¹⁶⁸ O próprio art. 12 do decreto indica as fontes de custeio como as dotações orçamentárias da União, recursos oriundos dos órgãos participantes do plano e que não estão consignados no orçamento, além de outras fontes destinadas pelos demais entes federados.

reunidas sob um mesmo rótulo na área da infraestrutura, o PBSM evidencia ter tido a mesma intenção sob o aspecto social, congregando diversos outros programas sociais sob a mesma bandeira.

Acresça-se a isso a necessidade de articulação federativa, que fica ainda mais prejudicada com a institucionalização via decreto presidencial, por meio do qual não se pode impor obrigações aos demais entes federados, que exigiria leis de caráter nacional, como já foi exposto anteriormente.

O decreto que o implantou também prevê uma sistematização interfederativa no custeio, visto que o art. 12, III, define que “outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas”, podem ser utilizadas. Para tanto, são necessários convênios, acordos de cooperação, ou outros instrumentos congêneres com os respectivos órgãos e entidades dos diversos entes federativos, além de entidades privadas (art. 11).

A implantação por decreto gera, não só nesse caso como em outros da mesma natureza, uma constante e nem sempre desejável “referência cruzada” entre a lei e o decreto, pela inserção em leis, como o PPA, a LDO e a LOA, além de outras,¹⁶⁹ do Plano Brasil Sem Miséria, instituído por decreto, o que pode, por vezes, ocasionar problemas jurídicos decorrentes de alterações por decreto que impactam na lei. Apenas para citar um exemplo, a fixação da renda que caracteriza “extrema pobreza”, se alterada (como já ocorreu em várias oportunidades¹⁷⁰), importará em aumento da abrangência do público beneficiado em vários programas, com consequente aumento de despesa, tornando necessário, em face da disposição constante de um decreto, que sejam alteradas leis para que se possa compatibilizar o comando normativo – como a abertura de um crédito adicional que exceda a margem de remanejamento, o que pode ocorrer no exemplo citado.

Para atingir a finalidade a que se propôs, o PBSM fixa quatro diretrizes,¹⁷¹ um objetivo geral (“Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente

¹⁶⁹ Como a lei que institui o Programa Bolsa Família – Lei n. 10.836/2004.

¹⁷⁰ O Decreto n. 7.492/2011, que instituiu o PBSM, em seu art. 2º, parágrafo único, estabeleceu como “em extrema pobreza aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais)”. O Decreto n. 8.232/2014 alterou esse valor para R\$ 77,00 (setenta e sete reais), e o Decreto n. 8.794/2016 aumentou para R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais).

¹⁷¹ Garantia dos direitos sociais; garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda; articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza¹⁷²), três objetivos específicos¹⁷³ e três eixos de atuação,¹⁷⁴ sendo gerido pelo Comitê Gestor Nacional, pelo Grupo Executivo e pelo Grupo Interministerial de Acompanhamento, com o apoio administrativo sendo prestado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (art. 6º), e tem como principal instrumento de execução de suas políticas os convênios, acordos de cooperação, ajustes e outros instrumentos congêneres, evidenciando seu caráter interfederativo.

Algumas diretrizes do PBSM já estão definidas em textos legais ou constitucionais de forma mais precisa, mas acabam sendo veiculadas de maneira muito vaga e sem um efeito muito concreto. Veja-se, por exemplo, a do art. 3º, I, que prescreve “garantia dos direitos sociais”, tema com ampla guarida constitucional – inclusive de forma mais específica, tal como descrito no art. 6º da Constituição. Uma inversão, pois o texto constitucional mostra-se mais detalhado que um decreto.

Houve incorporação do PBSM ao sistema formal de planejamento orçamentário da administração pública por meio da inserção no PPA 2012-2015, que o incluiu como prioridade: “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias” (Lei n. 12.593/2012, art. 19). Identificam-se, nesse PPA, 10 programas, 16 objetivos e 23 metas relacionadas ao PBSM.¹⁷⁵

O mesmo ocorreu com o PPA 2016-2019, que foi expresso ao considerar “prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019 o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico” (Lei n. 13.249/2016, art. 3º, III).

¹⁷² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*, p. 6.

¹⁷³ Elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

¹⁷⁴ Garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva.

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, p. 19. Apenas para citar os programas: Agricultura Familiar (2012); Biodiversidade (2018); Energia Elétrica (2033); Bolsa Família (2019); Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (2037); Educação Profissional e Tecnológica (2013); Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Familiar (2066); Resíduos Sólidos (2067); Segurança Alimentar e Nutricional (2069); e Trabalho, Emprego e Renda (2071).

O PBSM não é definido de forma explícita em termos orçamentários, uma vez que engloba uma série de programas, ações e intervenções de diversas naturezas, nem sempre explicitadas e materializadas em termos de programas e/ou ações, ou, mais recentemente, iniciativas, objetivos e metas que venham constar do PPA, da LDO ou da LOA, podendo os recursos que o contemplam integrarem diversas formas.¹⁷⁶

No mais das vezes, no sistema orçamentário o que se constata é o uso de alguns programas que integram o Plano Brasil Sem Miséria, com especial destaque para o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família – que não é um programa orçamentário – tem um evidente protagonismo no PBSM.¹⁷⁷ Fica claro que o PBSM acabou sendo complementar ao Bolsa Família na meta da erradicação da pobreza, por meio de outros programas, como PRONATEC, Programa Crescer, Água para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida e Ação Brasil Carinhoso.

Impropriedade e falta de técnica jurídica evidenciam-se nesse caso, em que se está diante de um decreto (que instituiu o PBSM) que engloba um programa disposto em lei (Bolsa Família), exercendo uma função atípica de instrumento normativo centralizador próprio da lei, e não de atos normativos, como decretos, portarias etc. A Lei n. 10.836/2004 justamente teve essa função unificadora de programas governamentais, conforme se depreende no seu art. 1º, parágrafo único.¹⁷⁸

A lei que instituiu o Bolsa Família e agrupou diversos programas sociais mostra-se mais adequada em termos do que se espera no planejamento da ação governamental, diferentemente do que ocorreu com o PBSM, que acabou tendo o mesmo objetivo – entretanto, por meio de um decreto. O uso do veículo normativo

¹⁷⁶ O TCU, no Relatório sobre as Contas de Governo relativo ao exercício de 2014, identificou que doze programas, subdivididos em 37 ações, contemplam despesas do PBSM (p. 59).

¹⁷⁷ *Vide* o Caderno de Resultados 2011-2014 produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁷⁸ “O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAAL, criado pela Lei n. 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.”

correto é o que vem assegurando a perenidade do Programa Bolsa Família no planejamento governamental brasileiro – diferentemente do que se viu com o PAC, conforme referido anteriormente.

É igualmente oportuna a constatação da inadequação do decreto em estabelecer um Comitê Gestor, com caráter deliberativo, para fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do PBSM, nos termos do art. 7º. Tendo o PBSM abrigado outros programas e planos sociais sob um mesmo rótulo, os respectivos comitês gestores de cada um é que teriam essa competência estabelecida por lei.

No caso do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, instituído no art. 4º da Lei n. 10.836/2004, como órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, vislumbra-se um potencial problema jurídico se o Comitê Gestor do PBSM conflitar com o estabelecido pelo Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, órgão com competência legal e vinculado diretamente à Presidência da República. Seria o caso, por exemplo, de o PBSM estabelecer uma medida no planejamento governamental orçamentário na esfera social que esteja em contradição ao previsto pelo planejamento definido pelo Bolsa Família.

Não há como um planejamento estabelecido por decreto se sobrepor ao planejamento definido por lei. Nessa linha, também é discutível a criação de um novo órgão colegiado que nada mais poderá fazer que não seja referendar o que estabelecem outros órgãos colegiados, a exemplo do que ocorre com o Bolsa Família.

Da mesma forma, o Decreto n. 5.209/2004 (que regulamenta o Bolsa Família) conferiu, em seu art. 2º, ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁷⁹ a coordenação, gestão e operacionalização do Bolsa Família, o mesmo Ministério responsável pelo PBSM. E a composição do Conselho Gestor do Bolsa Família é semelhante à do Comitê Gestor do PBSM (o primeiro é mais amplo, com participação adicional dos titulares do Ministério da Educação, da Saúde, e da Caixa Econômica Federal). Em outras palavras, o Conselho Gestor do Bolsa Família é de composição mais ampla que o Comitê Gestor do PBSM.

Essa gama de possibilidades evidencia que o PBSM deveria ter sido veiculado por lei de forma a unificar o Bolsa Família e os demais programas, o que seria mais correto do ponto de vista jurídico. Vislumbra-se que razões de natureza política possam ter influenciado a decisão, tendo em vista a boa imagem do nome “Bolsa Família”.

¹⁷⁹ Transformado em Secretaria integrante do Ministério da Cidadania.

No que tange à materialização orçamentária do PBSM, observa-se sua presença em elementos integrantes dos programas orçamentários, como ocorre no Programa 2019 que consta do PPA 2016-2019, “Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, no qual se pode encontrar o Objetivo 0619, “Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda”, que tem a meta 03U4, “Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do Programa Bolsa Família”, e a Iniciativa 057P, “Aperfeiçoamento do desenho do Programa Bolsa Família para aumentar o impacto na diminuição da pobreza”, o mesmo ocorrendo com os demais objetivos, metas e iniciativas desse Plano.

Outras vezes, o Programa Bolsa Família aparece referido de forma esparsa em elementos de outros programas orçamentários, como alguns exemplos a seguir, citados em caráter meramente ilustrativo. O Programa 2080, “Educação de qualidade para todos”, em seu Objetivo 1007, voltado a ampliar o atendimento escolar, prevê como uma de suas iniciativas “Apoio à ampliação das condições de acesso e permanência na escola de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 06 a 17 anos de idade beneficiários do Programa Bolsa Família” (060R). Ou, ainda, no Programa 2025, “Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia”, encontra-se a Meta 0482, “Distribuir conversores digitais para os 10% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família”, e a Iniciativa 062Z, “Distribuição de *kit* digital para beneficiários do Programa Bolsa Família”.

Também não se observa uma clareza quanto à forma de priorização, que se operacionaliza de maneira dispersa por diversos mecanismos, como, por vezes, a inclusão de programas relacionados ao PBSM, como o Bolsa Família, no anexo da LDO (despesas não contingenciáveis). O Anexo III da LDO de 2016 dispõe acerca das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF. Não há menção ao PBSM, embora haja referência expressa (Seção 1, item 25) à “transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza (Lei n. 10.836/2004)”, ou seja, as transferências do Bolsa Família.

A Nota Técnica produzida pelo Congresso para subsidiar a apreciação do Projeto de Lei do PPA 2016-2019 evidencia essa falha:

“Quanto ao Plano Brasil Sem Miséria – BSM, seu teor específico e o conjunto de intervenções governamentais a serem realizadas para lhe dar consecução também não se encontram explicitados no PLPPA 2016-2019 ou em outro documento de referência que lhe sirva de lastro. O portal eletrônico criado para veicular conteúdos e serviços associados ao BSM permite uma inteligência genérica sobre a estratégia ínsita ao Plano, identificando seu conteúdo mediante referência a programas e ações que não

têm, eles próprios, expressão direta nos elementos de programação orçamentária, a exemplo do Programa Bolsa Família, Brasil Carinhoso, Centro POP, Programa Mais Educação, Pronatec e Acessuas.

O Programa 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais incorpora 04 (quatro) objetivos. O primeiro objetivo (0619) procura manter o papel do Bolsa Família como redutor da pobreza, prevenindo-se o atendimento de 100% das famílias em situação de pobreza. Ocorre que essa meta já foi ultrapassada, quando se analisa o conjunto das regiões (101,47%), mas quando se analisa cada região individualmente, a região Sudeste e Sul apresentam taxa de atendimento de 98,4% e 97,8%, respectivamente”.

Vê-se que o PBSM representa uma *redundância* no planejamento governamental, prejudicando a dinamicidade e a clareza que devem permeá-lo. A criação de diversas estruturas governamentais, com funções sobrepostas, e a utilização de várias categorias de normas jurídicas são elementos perturbadores na boa fluidez do planejamento governamental e em sua vertente orçamentária. Tal complexidade faz com que as ações passem a ser geridas de maneira autônoma, por diversos atores políticos e burocráticos, potencializando a formação de conflitos entre normas e promovendo insegurança jurídica.

Não se evidenciam presentes no Plano Brasil Sem Miséria as características exigidas de um plano bem estruturado e adequadamente implantado, faltando-lhe prazos, metas, clareza de prioridades e temporalidade, e seus desdobramentos orçamentários refletem essa improvisação.

Juridicamente frágil, iniciado por decreto do Poder Executivo Federal, confere pouca segurança jurídica, por faltarem normas estáveis que permitam não só lhe conferir estabilidade temporal, como também impor-se aos demais entes federados, gerando uma dependência de ajustes com os demais entes e instrumentalização por transferências voluntárias.

À semelhança do PAC, além de lhe estarem ausentes elementos que permitam caracterizá-lo como um efetivo instrumento de planejamento, o PBSM é um ato de governo, não sendo possível considerá-lo um plano de Estado. Futuros governos poderão, em face da precariedade do veículo normativo introdutor (decreto), acabar facilmente com o referido programa, criando outro no lugar com a “marca” da nova gestão, fragilizando o planejamento e causando insegurança jurídica. Tal fato seria dificultado se tais programas estivessem introduzidos mediante lei, de âmbito nacional, por exemplo, orientando o planejamento governamental orçamentário.