

EDITORIAL

PLANEJAMENTO À FRENTE DO ORÇAMENTO: UM RESGATE EM PROL DO DEVIDO PROCESSO DE ORDENAÇÃO LEGÍTIMA DE PRIORIDADES

Élida Graziane Pinto¹

Esta edição inaugura o debate semestral pretendido pela **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**. Seu objeto temático é o planejamento governamental, até porque, diante de desafios presentes, ainda pandêmicos e de tantas iniquidades acumuladas ao longo do tempo, pensar o futuro comum é um exercício de resgate do nosso pacto constitucional civilizatório assumido em 1988.

Particularmente em 2021, três efemérides, entre tantas possíveis, marcam a passagem do tempo. Duas impactam coletivamente a agenda de quem acompanha as políticas e as finanças públicas do país e uma me diz respeito, em especial. Peço licença, logo de saída, para propor tal registro híbrido, no intuito de transitar da memória afetiva (micro recorte do passado) aos desafios institucionais que temos adiante (macro concepção do futuro).

A primeira das efemérides é de cunho pessoal e explica a relação subjetiva que travo com a aspiração de excelência do serviço público por meio do planejamento governamental. Há exatamente vinte anos me graduei no Curso Superior de Administração Pública (VII CSAP) da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro (FJP). Sou, em larga medida, fruto do labor de muitos que sonharam e ainda sonham a formação basilar de agentes públicos como um destacado meio de densificação constitucional.

Formada em dezembro de 2001, poucos dias após ingressei na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais e, desde 2012, tenho estado no Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Em ambas as carreiras, persiste o mesmo desafio de integrar – em algum momento – o ciclo de formulação, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

Eis o contexto em que hoje tenho a grata e honrosa responsabilidade de apresentar à sociedade este periódico científico como mais um produto oriundo do grande manancial de conhecimento gestado na e pela Fundação João Pinheiro. Porém, não reputo o convite para compor o conselho editorial da **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências** como uma mera oportunidade de saldar a imensa dívida de gratidão que tenho para com a escola que me formou. Mais

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Curso de Administração Pública e do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP), titular da 2ª Procuradoria de Contas. Editora-Chefe da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências.

do que isso, o desafio é tentar fazer com que a Revista mobilize, tanto quanto possível, mentes e ideias em rede, como seu próprio nome sugere, de conexões e experiências.

Tal como o Clube da Esquina está para a música mineira, a Fundação João Pinheiro está para o planejamento governamental. Em tempos de frágil concepção de quais rumos coletivos podemos seguir, é extremamente oportuno e enriquecedor resgatar no campo de públicas (e, em especial, na FJP) a veia melódica comum que nos une em torno dos objetivos fundamentais que a Constituição de 1988 incumbiu à República Federativa do Brasil. Para pautar a construção do futuro comum, é preciso compormos e cantarmos juntos sobre o papel do Estado e sobre suas relações com a sociedade e com o mercado, em meio a tanta desigualdade e a tantos impasses alocativos.

Em sendo essa uma tarefa intergeracional de todos nós, dos que nos antecederam e dos que nos sucederão, não podemos nos dar por prostrados diante das suas imensas complexidade e dificuldade. Canções são compostas, tal como argumentos são registrados em ambientes acadêmicos para impactarem paulatinamente. Mas eles devem vir à tona, porque, sem sua efervescência, as ideias não se movimentam, tampouco poderão vir a se tornar motor de novas atitudes.

Debater e planejar são esforços imprescindíveis, até para superarmos nossa aparente incapacidade de contrastar a realidade presente e apresentarmos alternativas em busca de um porvir melhor. Cabe aqui, pois, invocar a segunda efeméride do ano de 2021. Referimo-nos ao quinto ano de vigência da Emenda 95, de 15 de dezembro de 2016, o qual coincide com tentativas de acomodação dos seus limites com a necessidade de manter o enfrentamento dos efeitos sociais, econômicos e sanitários da pandemia, após o término da vigência da Emenda 106, de 07 de maio de 2020, que instituiu o chamado Orçamento de Guerra.

Por ser excessivamente rígido e contracionista, o “Novo Regime Fiscal” da União tem se revelado, com o decurso do tempo, um teto em ruínas. Sua artificial sustentação tem sido empreendida por meio de remendos normativos como as Emendas 109, 113 e 114, respectivamente, de 15 de março, 8 de dezembro e 16 de dezembro de 2021. A tais reformas constitucionais francamente insuficientes e ineptas, soma-se o manejo abusivo de créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis neste segundo ano de resposta estatal à Covid-19. Fato é que as controversas restrições fiscais impostas ao tamanho do Estado brasileiro, a partir do teto de despesas primárias, condicionam e, por vezes, impedem a consecução planejada de políticas públicas.

Contrariamente à narrativa adotada para justificar a sua edição, a EC 95/2016 não conseguiu aprimorar a qualidade do gasto público, mesmo após explicitados diversos conflitos distributivos no ciclo orçamentário brasileiro. Ao invés de o limite global de despesas primárias racionalizar as escolhas alocativas, apenas acirrou o manejo balcanizado das emendas parlamentares impositivas e de relator, em hipótese renovada de captura do orçamento para atender aos interesses de curto prazo eleitoral do Executivo e dos parlamentares da sua base de apoio.

Neste primeiro quinquênio do Teto *vintenário*, apenas houve ajuste fiscal sobre despesas primárias, sem correlata avaliação das opções de tributação e sem qualquer baliza para o considerável impacto na dívida pública das despesas financeiras. O saldo de iniquidades fiscais daí decorrente é notório, do que dão exemplo: (i) renúncias fiscais concedidas por prazo indeterminado e sem monitoramento das contrapartidas prometidas no ato de concessão; (ii) baixa capacidade de arrecadação da dívida ativa trilionária; (iii) sucessivos programas de parcelamento de débitos tributários que – na prática – acabam por premiar a sonegação e (iv) caráter opaco e ilimitado das despesas financeiras assumidas pelo Banco Central no âmbito das políticas cambial, creditícia e monetária.

Por fim, mas não menos importante, a terceira efeméride reside no fato de que 2021 foi ano de elaboração do plano plurianual. O último exercício financeiro, na condição de primeiro ano do mandato dos prefeitos que se elegeram em 2020, deveria ter expressado a concepção das políticas públicas locais para o horizonte de 2022 a 2025 por meio da formulação e aprovação do plano plurianual – PPA em cada Município. Não é pequena, nem trivial a tarefa, sobretudo diante de uma situação mundial que, na melhor das hipóteses, é convalescente diante da pandemia decorrente da Covid-19. Riscos sanitários, sociais e econômicos se avolumam no horizonte, razão pela qual não podemos afastar a hipótese de uma recidiva calamitosa.

O decurso dos dias, meses e anos exige reflexão e nos convida à indagação sobre aonde queremos chegar, a partir da realidade presente e da aprendizagem do quanto já vivido. Tematizar o planejamento governamental, nesse contexto, é ousar aventar uma pluralidade de rotas de futuro para tentar superar determinados obstáculos pelos quais o Brasil e o mundo têm passado, notadamente desde a crise financeira de 2008 e o colapso pandêmico de 2020.

Aqui, em especial, novamente me inspiro no Clube da Esquina. Ouso afirmar que a **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, nesta sua primeira edição, tenta fomentar uma espécie de “Esquina do Planejamento”. Simbólica e deliberadamente, nossa Revista busca ser um espaço de encontro sempre aberto e coletivo situado no cotidiano da sociedade, tal como a esquina é confluência de ruas ou avenidas que permitem o livre movimento de pessoas.

Todavia, na quadra atual em que vivemos, falar de planejamento governamental e do Clube da Esquina parece saudosismo de coisas ultrapassadas. Não são. Precisamos recuperá-los, tirar-lhes a pecha de datados e atribuir a cada qual a sua devida importância, até porque “sonhos não envelhecem [mesmo] em meio a tantos gases lacrimogênicos”². Tematizar e buscar construir projetos alternativos de futuro são esforços que também não envelhecem, sobretudo se envolverem “esquina [onde se junta] mais de um milhão” de cidadãos, para quem “de tudo se faz canção” constitucionalmente civilizatória.

Enquanto a analogia melódica é acolhedora, os desafios do planejamento governamental tendem a ser considerados áridos e pouco capazes de atrair a reflexão do senso comum. Não obstante

2 Trecho da canção Clube da Esquina nº 2, composta por Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento.

isso, precisamos disputar sua concepção como quem compõe músicas. Para resguardar a ordenação legítima de prioridades alocativas do Estado em torno do texto permanente da Constituição, urge resgatarmos a centralidade diretiva do planejamento para o orçamento.

Nesse contexto, cumpre indagarmos acerca do papel do plano plurianual (PPA), em tempos de “investimentos plurianuais” dentro dos orçamentos anuais (conforme a Emenda 102/2019, na forma do art. 165, §§ 14 e 15) e, sobretudo, diante da proposta da sua pura e simples revogação (PEC 188/2019). Tal esforço acerca do PPA, obviamente, traz consigo a reflexão sobre o aparente ocaso dos programas de duração continuada.

O PPA, na forma do art. 165, §1º da Constituição, equaliza duas funções estruturais do Estado brasileiro: fomento ao mercado e prestação de serviços públicos. Em ambos os casos, é possível manejar despesas de capital e programas de duração continuada, cuja vigência plurianual reclama ordenação legítima de prioridades ao longo do tempo.

Mas, da forma como o debate tem sido pautado³ no Brasil, parece haver uma opção primordial pelo investimento que ampara o fomento ao mercado, ainda que isso custe a fragilização de custeio e a descontinuidade dos serviços públicos.

Reconhecemos que a retomada dos investimentos públicos e privados tem sido uma das maiores demandas contemporâneas na economia brasileira, razão pela qual o controle das despesas correntes obrigatórias se tornou tese uníssona para quem deseja ampliar as despesas de capital. Todavia, não é juridicamente possível a realização de novos investimentos, enquanto não for resguardado, na forma do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, suficiente custeio para as obras já em andamento e para a conservação do patrimônio público.

O estoque de obras paralisadas ou atrasadas é sinal enfático de alerta para o curto prazismo fiscal que deseja desconstruir o PPA para inaugurar placas de obras novas às vésperas do ciclo eleitoral. Igualmente temerária é a figura das “transferências especiais” prevista na Emenda 105/2019, para promover emendas parlamentares alegadamente mais céleres e flexíveis na destinação supostamente livre dos recursos federais a Estados e Municípios. A tais impasses se somam as emendas de relator marcadas pelo identificador de resultado primário 9 (RP9), que, por seu turno, expandiram o trato balcanizado dos recursos públicos na União, mediante opaca indicação de interessados, donde a alcunha de “Orçamento Secreto”.

Diante de tais dimensões, perdemos a chance de equacionar – em um horizonte temporal mais

3 A esse respeito, é interessante destacar, por sinal, o art. 116 que a PEC 188/2019 pretendeu inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 116. Nos planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, e nos planos setoriais de desenvolvimento previstos nesta Constituição, fica vedada a vinculação de quaisquer parcelas de receitas públicas, bem como a obrigação de gastos referenciados a valores nominais, reais ou a percentuais de quaisquer agregados fiscais e ainda de percentuais de qualquer parcela da produção, do produto e da renda apurados pelas estatísticas de contas nacionais do Brasil, na consecução de quaisquer objetivos e metas estabelecidos nos referidos planos.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica a vinculações e obrigações estabelecidas pela Constituição.” (NR)

racional – o quanto pode ser destinado aos investimentos, de um lado, e o quanto devemos assegurar para o custeio de programas de duração continuada, de outro. Sem planejamento de médio prazo, impera o curto prazo dos mandatários políticos de ocasião, daí porque o debate tende a ser capturado por toda sorte de estratégias fisiológicas que invertem as prioridades legitimamente eleitas no nosso ciclo orçamentário.

É oportuno lembrar que a legitimidade é um princípio pouco debatido entre nós, muito embora conste solenemente do *caput* do art. 70 da Constituição. Sua razão de ser e estar ali, ao lado da legalidade e da economicidade, precisa ser trazida à tona em tempos de franca e severa rediscussão dos parâmetros de ordenação legítima das prioridades orçamentárias e financeiras em nossa sociedade.

No constitucionalismo brasileiro, a noção de legitimidade, direta ou indiretamente, pressupõe parâmetros formais, como, por exemplo, o procedimento legislativo para aprovação das peças orçamentárias. Mas também reclama critérios substantivos, como a fixação de pisos de custeio para direitos fundamentais.

O que não podemos perder de vista é que há de haver balizas objetivas e prospectivas, bem como filtros processuais e intertemporais que determinem a equidade da distribuição dos recursos estatais entre as mais diversas políticas públicas. Duas são as dimensões envolvidas: tempo e quantidade de recursos. Isso porque a tempestividade dos repasses para satisfazer cada escolha governamental (alegadamente feita em nome da sociedade) é tão ou mais importante que o volume pecuniário das dotações envolvidas.

Já que é praticamente impossível o Estado atender a todos os pleitos de todos os sujeitos concomitantemente, é preciso eleger socialmente o que deve ser resolvido em primeiro, segundo, terceiro, quarto lugar e assim por diante. Também é preciso escolher quais problemas não cabe ao Estado tentar solucionar: esse, por sinal, é um complexo esforço de devolver a cada cidadão, à sociedade e ao mercado a clara compreensão dos limites da ação governamental.

A ordenação de prioridades no ciclo orçamentário é sempre a resolução socialmente pactuada de conflitos em uma gradação não só quantitativo-financeira, mas, sobretudo, temporal. Aliás, a própria palavra “prioridade” diz respeito à identificação do que deve, ou não, vir primeiro.

Não há outra forma de lidar com realidades complexas, senão ordenando prioridades, o que, ao nosso sentir, necessariamente implica planejar. Dito de modo ainda mais direto: priorizar legitimamente é planejar em diálogo com a sociedade. Isso porque planejar é promover o diagnóstico amplo dos problemas, contrastá-los e eleger coletivamente os que são prioritários, para, a partir dessa seleção inicial, conceber prognósticos factíveis para sua resolução ao longo do tempo.

Infelizmente, em nosso país, a fragilidade histórica do planejamento setorial, regional, nacional, econômico e orçamentário tem sido usada como pretexto recorrente para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades no médio e longo pra-

zo. Contra o planejamento sistêmico, é oferecido um orçamento supostamente plurianual, sujeito dinamicamente às contingências da sua ampla reconstrução anual e sem capacidade de vincular intertemporalmente recursos aos seus fins.

Para os que defendem flexibilidade orçamentária de curto prazo, o planejamento é interpretado como um estorvo a ser afastado, mas cabe questionar a quem, de fato, aproveita a revogação do plano plurianual que chegou a ser aventada na PEC 188/2019. Randall Wray, em entrevista ao jornal Valor⁴, questionava o cínico esvaziamento do planejamento estatal em face da permanente ação planificadora do próprio mercado:

Toda economia é planejada. Sempre. Não existe uma economia que não seja planejada. A questão é quem faz o planejamento e quem se beneficia. A economia americana é planejada, mas infelizmente quem mais a planeja é Wall Street, para beneficiar Wall Street. O que precisamos fazer é tirar boa parte do planejamento das mãos de Wall Street e colocar nas mãos de representantes eleitos. Eles são supostamente os responsáveis pelo interesse público. O problema do Brasil é ainda maior, por causa de desigualdade. Tem alguém fazendo planejamento: quem está no topo da pirâmide. É preciso tirar o controle das mãos deles.

Não é possível, pois, aceitarmos que seja fragmentado ou minorado o papel do planejamento para as finanças públicas brasileiras, porque nossa Constituição trouxe um devido processo de escolhas fiscais, substantivamente lastreado nas prioridades eleitas pelo planejamento econômico, regional, nacional, setorial e orçamentário.

Quem opõe orçamento ao planejamento comete o mesmo erro de quem opõe discricionariedade à vinculação, na medida em que se esquece que todo ato discricionário é sempre parcialmente vinculado. Fora do PPA, não há equacionamento legítimo da disputa orçamentária entre fomento ao mercado e serviços públicos essenciais, porque a tendência é de deixarmos os programas de duração continuada expostos à desconstrução da sua prioridade intertemporal.

A inépcia, a imperícia e a imprudência alocativas, para não falar em enriquecimento ilícito de agentes públicos e privados às custas do erário, decorrem do fato de que não sabemos o que é prioridade legítima da ação governamental, tampouco temos clareza da ordenação das escolhas orçamentário-financeiras do Estado. Se não é possível resolver todos os problemas de uma vez só para atender a todos, deveria haver clareza sobre o que pode ser feito a cada vez, em favor de quem e dentro de qual equação de custo-efetividade. Mas infelizmente tal horizonte soa quimérico em nosso país.

Diante desse quadro de indagações antigas e ainda pendentes de resolução, alguns caminhos analíticos cobram de nós mudança de postura interpretativa, a começar do próprio faz-de-conta que encerra o planejamento estatal. Nenhuma promessa de aprimoramento da qualidade do gasto público será implementada, de fato, sem nos dedicarmos ao diagnóstico – sempre temporal e territorialmente circunstanciado – dos nossos problemas.

⁴ Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/11/22/proponente-da-teoria-moderna-da-moeda-vem-ao-brasil-para-debate.ghtml>.

Obviamente não há como pensar em soluções sem conhecermos em profundidade os problemas. Infelizmente, porém, a praxe da maioria dos nossos municípios reside na contratação de consultorias contábeis e jurídicas que oferecem modelos padronizados e genéricos de planejamento setorial e/ou orçamentário.

A existência de haver quem venda e quem compre planejamento genérico e padronizado para fins meramente protocolares na Administração Pública brasileira reclama ser reconhecida como uma das causas centrais desse mal-estar estrutural nas nossas políticas públicas.

As consultorias contábeis e jurídicas que vendem sistemas informatizados com modelos padronizados, por exemplo, de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (PPA-LDO-LOA) precisam ser questionadas do mesmo modo que médicos têm sido demandados em juízo por oferecerem cirurgias sem prévio diagnóstico exaustivo das condições clínicas de cada paciente e sem cumprirem o dever de informação especializada para fins de consentimento específico sobre as soluções contratuais propostas. Esse, por sinal, é o teor do Recurso Especial 1.540.580-DF, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme os seguintes excertos destacados da sua ementa:

RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MÉDICO POR INADIMPLEMENTO DO DEVER DE INFORMAÇÃO. NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E DE CONSENTIMENTO ESPECÍFICO. OFENSA AO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO. VALORIZAÇÃO DO SUJEITO DE DIREITO. DANO EXTRA-PATRIMONIAL CONFIGURADO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. BOA-FÉ OBJETIVA. ÔNUS DA PROVA DO MÉDICO.

[...] 2. É uma prestação de serviços especial a relação existente entre médico e paciente, cujo objeto engloba deveres anexos, de suma relevância, para além da intervenção técnica dirigida ao tratamento da enfermidade, entre os quais está o dever de informação.

3. O dever de informação é a obrigação que possui o médico de esclarecer o paciente sobre os riscos do tratamento, suas vantagens e desvantagens, as possíveis técnicas a serem empregadas, bem como a revelação quanto aos prognósticos e aos quadros clínico e cirúrgico, salvo quando tal informação possa afetá-lo psicologicamente, ocasião em que a comunicação será feita a seu representante legal.

4. O princípio da autonomia da vontade, ou autodeterminação, com base constitucional e previsão em diversos documentos internacionais, é fonte do dever de informação e do correlato direito ao consentimento livre e informado do paciente e preconiza a valorização do sujeito de direito por trás do paciente, enfatizando a sua capacidade de se autogovernar, de fazer opções e de agir segundo suas próprias deliberações.

5. Haverá efetivo cumprimento do dever de informação quando os esclarecimentos se relacionarem especificamente ao caso do paciente, não se mostrando suficiente a informação genérica. Da mesma forma, para validar a informação prestada, não pode o consentimento do paciente ser genérico (blanket consent), necessitando ser claramente individualizado.

6. O dever de informar é dever de conduta decorrente da boa-fé objetiva e sua simples inobservância caracteriza inadimplemento contratual, fonte de responsabilidade civil per se. A indenização, nesses casos, é devida pela privação sofrida pelo paciente em sua autodeterminação, por lhe ter sido retirada a oportunidade de ponderar os riscos e vantagens de determinado tratamento, que, ao final, lhe causou danos, que poderiam não ter sido causados, caso não fosse realizado o procedimento, por opção do paciente.

7. O ônus da prova quanto ao cumprimento do dever de informar e obter o consentimento informado do paciente é do médico ou do hospital, orientado pelo princípio da colaboração processual, em que cada parte deve contribuir com os elementos probatórios que mais facilmente lhe possam ser exigidos. [...]

Modelos genéricos e padronizados de PPA-LDO-LOA são como cirurgias realizadas em abstrato, porquanto sem suficiente informação prévia individualizada do paciente (aqui equiparado, no nosso caso, à coletividade afetada pela política pública proposta sem prévio diagnóstico circunstanciado). A sociedade não pode permitir que haja, em seu nome, tal horizonte de “consentimento em branco” (*blanket consent*), tal como indicara o precedente do STJ acima.

Tecnicamente a responsabilidade estrutural da atividade de planejamento sequer pode ser terceirizada para consultorias, vez que só é cabível a execução indireta naquilo que implicar “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”. Esse é o teor do artigo 3º, inciso I e § 1º do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, que regulamentou a execução indireta (terceirização) no âmbito da Administração Pública federal:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

[...]

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado [...]

Assim como o médico não pode promover tratamento genérico para seus pacientes, as consultorias contábeis e jurídicas não podem vender sistemas informatizados que contenham modelos padronizados de planejamento setorial e orçamentário, sob pena de nulidade absoluta dessa terceirização e de responsabilidade extracontratual de tais prestadores de serviço, nos moldes dos artigos 6º e 14 do Código de Defesa do Consumidor.

As consequências da frágil concepção terceirizada e pasteurizada do planejamento estatal vão desde o trato balcanizado das emendas parlamentares, passam pela abertura excessiva de créditos adicionais suplementares e especiais, para, enfim, chegarem até a própria ineficiência da gestão pública que realiza gastos fúteis diante de tantos vazios assistenciais em outras áreas prioritárias.

O aprimoramento democrático da concepção sobre qual é o papel do Estado brasileiro e sobre quais são suas prioridades na consecução de políticas públicas é um dos nossos maiores desafios. O público precisa ser feito em público, até porque diagnóstico de problemas e prognóstico de possíveis soluções na Administração Pública pressupõe inafastavelmente participação popular, tal como exigido pelo artigo 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diferentemente do que temos visto na agenda governamental que suscita a ideia de uma impraticável e temerária tríade de desvinculação/desindexação/desobrigação (DDD), cabe exigirmos a

vinculação orçamentária do gestor ao planejamento que ele formula em diálogo com a respectiva casa legislativa, em consonância com o §10 do art. 165 da Constituição. Isso porque orçamento substantivamente impositivo é aquele que é aderente ao planejamento, salvo motivação fática que justifique o distanciamento do executado em relação ao planejado. Todavia, para efetivar tal linha interpretativa, é preciso retomar a imprescindibilidade do dever de diagnóstico específico que se impõe tanto ao gestor, quanto a todas as consultorias que ele contrata a título de “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”.

É preciso diagnóstico circunstanciado e individualizado de cada ente político da federação em cada política pública, para que a população possa – durante o processo legislativo que fomenta o debate das leis do planejamento setorial e orçamentário – exercer seu direito ao consentimento informado específico sobre o que ela reputa democrática e republicanamente ser prioridade da ação governamental.

Sem esse esforço estrutural, a informação genérica (“consentimento em branco”, verdadeiro cheque em branco fiscal ou mesmo “assine aqui”) continuará a ser permissivo de soluções ineptas ou abusivas em nossos instrumentos legais de planejamento protocolar, de onde se originam a má qualidade do gasto público posteriormente executado, a corrupção e a inércia preguiçosa do controle que quase sempre se orienta tardiamente para a punição dos delitos e improbidades consumados.

Reconheço, porém, que muito me alonguei em apontar o diagnóstico dos nossos problemas, em face de efemérides e circunstâncias normativas que lhes condicionam a possibilidade de resolução. Doravante ocupo-me do que, de fato, me trouxe até aqui: apresentar a tessitura em rede das ideias dos dezoito autores que nos brindaram com seus artigos para a primeira edição da nossa Revista. Como compuseram Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento na música “Clube da Esquina 2”, “a chama não tem pavio”, sobretudo se quisermos “ver então a gente, gente, gente”. O mesmo há de se suceder aqui nesta nossa “Esquina do Planejamento”.

A Campo de Públicas: Conexões e Experiências é composta por nove artigos acadêmicos e uma entrevista instigante sobre nossos Cenários e desafios para o planejamento governamental, com José Celso Pereira Cardoso Junior, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para quem “o que gera longevidade e aderência é a legitimidade. Essa é a palavra-chave. O planejamento só cria raízes, só gera externalidade positiva se tiver sido feito não para a sociedade, mas com a sociedade”.

Como queremos ver “gente, gente, gente” no orçamento, logo de plano, merece destaque o artigo *Marias e Marielles no planejamento governamental: mais sujeitos, mais saberes e mais democracia no Estado Brasileiro*, escrito por Roseli Faria, Eduardo Gomor dos Santos e Elton Bernardo Bandeira de Melo. Os autores suscitam, a partir de revisão bibliográfica e de suas experiências profissionais no governo federal, que o planejamento tem sido “um campo dominado por um

grupo restrito de servidores públicos, notadamente homens brancos”. Questionam a própria elaboração do projeto de PPA, uma vez que “as possibilidades de participação são ainda bastante restritas”, donde concluem que o planejamento ainda opera como “um poderoso instrumento de reprodução de desigualdades sociais”.

A denúncia do perfil eminentemente tecnocrata das peças orçamentárias no nível federal feita por Roseli Faria, Eduardo Gomor dos Santos e Elton Bernardo Bandeira de Melo dialoga, em grande medida, com o artigo *Replicação e similaridade nos PPAs municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021*, escrito por Bruno Ferreira Costa, Samir Carvalho Moysés e Samuel de Souza Barbosa. Os autores, que integram a carreira de EPPGG no Estado de Minas Gerais, apontaram dados significativos no sentido de que o planejamento do ciclo orçamentário municipal tem sido feito de forma protocolar nos últimos dois quadriênios, sobretudo mediante mera reprodução em larga escala de trechos de PPA de outras municipalidades ou reiteração das peças produzidas para lapsos temporais anteriores. A análise empírica empreendida constatou tanto “elevado percentual de programas textualmente idênticos” e “nomes de programas replicados” em municípios distintos; como também observou a existência de “programas replicados em PPAs de períodos subsequentes de um mesmo município, mesmo com a mudança do prefeito municipal”. Costa, Moysés e Barbosa sugerem que a aversão dos gestores ao risco de questionamento dos seus atos perante os órgãos de controle e a baixa capacidade técnica local seriam hipóteses explicativas desse quadro.

Como 2021 foi ano de elaboração de PPA municipal, ousou suscitar a necessidade de estender o levantamento dos autores para além das montanhas de Minas. O diagnóstico do artigo *Replicação e similaridade nos PPAs municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021* não parece ser uma peculiaridade dos municípios mineiros. A partir da minha atuação ministerial no exame das contas de prefeituras municipais paulistas, vejo o quanto a adoção de modelos pasteurizados de PPA’s é um desafio incontornável, daí porque o levantamento empírico de dados promovido mereceria ser ampliado para outros Estados e, quiçá, para todo o território nacional. Fica, pois, o sincero pedido aos autores para que prossigam nessa trilha de investigação.

Planejar é preciso, mas é necessário que seja um planejamento bem formulado e orientado para finalidades potencialmente tendentes a desenvolver a realidade sobre a qual pretende incidir. A esse respeito, João Batista Rezende e Isabella Presotti Tibúrcio também tomaram o prisma local como ponto de partida e demandaram, como o próprio título do artigo bem sintetiza, um *Planejamento Estratégico Municipal para a retomada socioeconômica pós COVID-19*. Segundo os autores, “apenas os instrumentos legais de planejamento são insuficientes para superar crises; portanto os gestores municipais devem investir na elaboração de uma agenda estratégica que priorize a economia local para a retomada econômica após momentos de adversidades”.

Fato é que nem os órgãos de controle, nem a sociedade em geral questionam suficientemente a adoção de modelos de planejamento absolutamente genéricos, seja na forma de diretrizes vastas ou de padrões uniformizados de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual contratados na forma de sistemas informatizados que concomitantemente oferecem assessoria jurídica e contábil. Não é de se estranhar o volume da corrupção em nossa realidade tão pouco atenta ao percurso do dinheiro público. Ora, sociedade que não planeja e que não exige aderência ao planejado é uma sociedade que aceita qualquer resultado.

Distinta seria a realidade brasileira se os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário, contivessem indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implicaria estimativa de custo unitário e global. Uma vez, assim, formulado, deveríamos assumir tal planejamento como vinculante para o gestor, na medida em que sua execução parcial ou inexecução requer motivação consistente, porquanto consentânea com os fatos que intervieram em sua rota.

Ainda que focados em realidades federativas distintas, todos os artigos até aqui apresentados trouxeram e questionaram ambas as faces da mesma moeda: além de ser insulado burocraticamente e, por isso, pouco democrático, o planejamento que lastreia o ciclo orçamentário tende a ser protocolar (ao ponto de copiado de outros entes políticos ou de outros períodos), porque não agrega sentido estratégico e é considerado apenas o cumprimento de uma obrigação normativa.

Em sentido complementar e a partir de ampla retomada histórica, Leandro Freitas Couto analisa o PPA desde sua concepção constitucional até sua vigência no quadriênio presente 2020/2023. Em seu artigo *Planejamento e orçamentos participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais*, Couto reflete a evolução (involução?) do PPA federal a partir dos prismas de como são definidas as prioridades (existência, ou não, de portfólio prioritário de programas); como são concebidos os programas (lastro em problemas ou em eixos temáticos generalistas); como é fixada a base territorial (sem territorialização, territorialização a partir de concepção técnica sem participação, territorialização a partir de concepção técnica com participação); como é prevista a vinculação com o orçamento (existência, ou não, de previsão orçamentária); como é assegurada a participação social (sem participação, com participação na dimensão estratégica ou com participação apenas no âmbito tático dos programas) e, por fim, mas não menos importante, como é promovida a integração com outros planos. Muito embora não haja um modelo ideal de formulação do PPA, o autor aponta a tendência mais recente de “esvaziamento do planejamento, com o deslocamento das decisões alocativas do Executivo para o Legislativo, novo regime fiscal, ausência de participação social, perda de transparência e indefinições quanto a investimentos de médio prazo”.

Para enfrentar tal esvaziamento, Luiz Fernando Arantes Paulo formula artigo proativo em que arrola *Ideias para Resgatar o Planejamento Estratégico Governamental*. O autor também diagnostica o enfraquecimento do PPA, o que tem ocorrido “seja pelo rebaixamento institucional da unidade responsável pela sua coordenação e gestão, ou mais flagrantemente, pela tentativa de

sua extinção por meio de Proposta de Emenda Constitucional”. Segundo ele, é preciso retomar o planejamento estratégico governamental, a partir da valorização dos investimentos plurianuais, o que, por sua vez, “depende de uma efetiva participação dos atores com legitimidade democrática, considerando a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo em observar determinações”.

Vale a pena insistir e repisar, em consonância com a lição de José Celso Pereira Cardoso Junior, entrevistado desta nossa primeira edição, que a participação da sociedade é a palavra-chave do planejamento. Complexo, contudo, é rompermos o padrão de insulamentos burocráticos e modelos padronizados para que possamos devolvermos para a sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos.

Ora, o desafio é o de superar soluções aparentemente fáceis e que, por isso mesmo, geram perdas para o processo democrático ao infantilizar o gestor, simplificar a dinâmica do controle e substituir o cidadão como o principal agente de pressão por mudanças sociais em todas as instâncias competentes. Nossa indolência nos leva à cômoda e ingênua crença de que bastam mais leis e mais controles formais do seu cumprimento igualmente formal para que tudo se resolva. O cidadão que delega poder ao Estado, para que ele aja em seu nome e “resolva” suas demandas, precisa compreender que o alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia. A vigilância da cidadania atenta integra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental.

Crítica análoga foi empreendida no artigo *O Planejamento na Esfera Pública Revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988)*, escrito por Ricardo Carneiro, onde, a despeito da redução da capacidade planejadora da União ocorrida a partir da Emenda 95/2016, foi enfaticamente reafirmada “a importância do planejamento, especificamente, do PPA, na construção de uma concepção de Estado ao mesmo tempo inclusivo e democrático”, até porque “se a ação planejadora não funciona a contento, cabe requalificá-la, e não descartá-la”.

Não podemos aceitar soluções lineares, reducionistas do papel do Estado e que se pretendam globais no trato do ciclo orçamentário, vez que, para problemas realmente complexos e estruturais, as respostas hão de considerar as circunstâncias contextuais em que hão de incidir. Precisamos, pois, mitigar um pouco o fetiche das soluções jurídicas criadas em âmbito nacional e controladas como se fosse uma questão de fiel obediência à receita uniforme e padrão. Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais, para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliada a conformidade e a efetividade da sua execução.

Nosso déficit consiste na falta de diagnóstico tópico dos problemas (notadamente quanto ao conjunto de obrigações legais e constitucionais de fazer não cumpridas, seja parcial ou integralmente), para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das

leis do ciclo orçamentário. Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos a resolução do impasse a controles formais e ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade. Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.

O estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público no país envolve déficit de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar. Não há coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta a esse sobre como aprimorar seus déficits de compreensão e cobertura.

Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um contínuo gerador de respostas de curto fôlego, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente. Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa e erro.

Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos — a cada mudança de mandatário eleitoral — esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo. Somos corresponsáveis por esse cenário em que nos encontramos, tanto pelo muito que já avançamos, mas também pelo quanto ainda precisamos construir coletivamente em busca da responsabilidade estendida no ciclo das políticas públicas.

Esse, por sinal, é precisamente o sentido propositivo do artigo *A exigência normativa de se instalar equipe de transição governamental no ordenamento jurídico brasileiro*, escrito por Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio e Ana Luíza Gomes de Araújo. Para os autores, a possibilidade de exigência até mesmo judicial da instituição de equipes de transição governamental, a despeito de não demandar lei prévia para sua adoção, consubstancia “processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais”, cuja importância decorre dos “deveres de prestação de contas de todo gestor público e pela necessidade de continuidade dos serviços públicos”.

Sem garantia de financiamento adequado ao longo do tempo, todavia, não há como empreender qualquer esforço consistente de aprimoramento. É o que Isabela de Vasconcelos Teixeira e Bruno

Lazzarotti Diniz Costa sustentaram, a partir do estudo do Sistema Único de Assistência Social no artigo *Financiamento da Assistência Social em Xeque: da consolidação do SUAS à crise imposta pela Emenda Constitucional 95/2016*. Segundo os autores, “a redução do volume e a irregularidade do cofinanciamento federal abalam os fundamentos do modelo de cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade dos serviços de proteção sócio assistencial já implantados”.

A insegurança jurídica pela qual o financiamento da assistência social tem passado no Brasil exemplifica de forma paradigmática e dura o caráter iníquo do teto de despesas primárias da União. Enquanto filas de famintos se acumulam em busca do correspondente auxílio governamental para sua subsistência alimentar, renúncias fiscais se perenizam, novos programas de re-parcelamento de débitos tributários premiam a sonegação e emendas parlamentares expandem o trato balcanizado dos recursos públicos. Não há ordenação legítima de prioridades, uma vez que prevalece o curto prazo eleitoral dos mandatários políticos de ocasião e os interesses dos grupos econômicos que lhes circundam.

Inegavelmente, nesse contexto, a imposição linear de um teto fiscal que apenas veda a expansão real das despesas primárias tem se revelado inepta para o alegado fim de conferir maiores eficiência e racionalidade aos gastos públicos. Isso ocorre, justamente porquanto a população brasileira não tem tido a oportunidade consistente de testar a conformidade dos custos e resultados executados em face do que fora planejado em termos de metas físicas e financeiras. Sem sabermos quais são as prioridades alocativas do Estado no ciclo orçamentário, quanto custa implementá-las e quem por elas paga na correlação de proporcionalidade entre receitas e despesas, continuamos a ser uma sociedade que reclama por melhores serviços públicos, mas não os alcança na realidade.

Se soubéssemos coletivamente avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos. O caráter trágico de tal constatação reside no fato de que, a despeito de parecer simples no campo do discurso abstrato, complexo é operacionalizá-la no mundo da vida em sociedade.

É importante, contudo, assumir essa premissa, até para que não percamos de vista o esforço pedagógico de devolver ao gestor a responsabilidade inadiável de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada. No âmbito municipal, o desafio é certamente maior, tal como bem apontaram Sílvia Cristina Corrêa e Flávia de Paula Duque Brasil, no artigo *Estatuto da Cidade, percalços e desafios municipais*. As autoras evidenciam que, do ponto de vista urbanístico, “os planos e instrumentos estabelecidos requerem capacidades institucionais ainda restrita a poucos municípios e sua efetivação exige participação e mobilização da sociedade civil”. Em meio a tantas desigualdades no nível municipal, sobreleva o “cenário de perda de institucionalidade e desmobilização de movimentos sociais”, decorrente, entre outras circunstâncias, “da ausência de arranjos cooperativos intergovernamentais; da relativa omissão no âmbito

federal no campo das políticas urbanas e promulgação tardia de marcos legais; bem como de retrocessos recentes no âmbito legal e da participação social”.

Muito embora haja relativo consenso no diagnóstico das nossas mazelas estruturais acerca do planejamento governamental, como sugere a leitura dos artigos que compõem a **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, suas possíveis rotas de resolução não são fáceis. Isso porque, enquanto não formos mais incisivos na denúncia do planejamento insuficiente e da falta de estruturas de coordenação e controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas elaborados, continuaremos diante de gestores infantilizados pela obediência meramente formal e, por isso, tão suscetível a falseamentos e desvios de finalidade. O ciclo tende a se reproduzir de forma viciosa e falaciosa, enredando-nos, sobremaneira em um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da administração pública.

Não sabemos o que fazer, porque não conhecemos consistentemente nossos problemas e, por conseguinte, não elegemos aqueles conflitos que serão enfrentados em qual sequência temporal, nem somos capazes de precisar quais insumos/meios são considerados faticamente necessários para tentar resolvê-los. Nós não avaliamos adequadamente os gastos públicos em sua série histórica, nem mesmo monitoramos os resultados e falhas das políticas públicas verificados anteriormente, de modo que quase sempre aceitamos como normal a trágica repetição dos erros ao longo dos anos e décadas.

Uma ignorância histórica de tal monta nos encerra em cenário de capturas cumulativas – sofregamente vívidas no curto prazo – que perpassam nosso capitalismo de compadrio, revelado nas múltiplas e conflituosas demandas por renúncias fiscais, créditos subsidiados, emendas parlamentares de toda sorte, contratos administrativos direcionados, subvenções, auxílios etc. É como se só fosse possível a gestão fisiológica e imediatista, porque não refletimos e corrigimos nossos erros, porque o controle não é pedagógico, tampouco retroalimenta o planejamento no ciclo da política pública. Simplesmente não nos ocupamos do básico esforço de diagnosticar seriamente todos os problemas e, a partir daí, não confrontamos reciprocamente suas pretensões de prioridade.

Assim tudo parece caótico, tudo reclama qualquer solução, tudo pode ser alvo de consultorias ou promessas milagrosas de cura pelo mercado ou pelo terceiro setor, diante de um Estado inepto e capturado não só pela cadeia produtiva de fornecedores e variados tipos de intermediários, mas até mesmo por seus agentes públicos insulados burocraticamente.

Nossa desigualdade social se alastra com o quadro quase falimentar nas contas públicas e com a deterioração evidente dos serviços públicos. A despeito de tais fatos, a agenda prevalecente no país desde a Emenda 95/2016 parece ser a de redução do tamanho do Estado brasileiro apenas às funções de polícia e justiça, em resposta que retrocede ao século XIX e que só agrava nossa iniquidade fiscal.

Há de haver alternativas construídas coletivamente, sob pena de abdicarmos do pacto constitucional civilizatório que celebramos em 1988. Planejar é a principal forma de ordenar as prioridades alocativas do Estado para resgatar o desiderato de bem-estar social da nossa Constituição Cidadã. É o planejamento que deve reger o orçamento, porque somente aquele é capaz de impedir que o curto prazo dos mais fortes, política e economicamente, constranja a efetividade dos direitos fundamentais ao longo da execução orçamentária.

Nesses termos, a nossa “Esquina do Planejamento”, ainda que soe quimérica, insiste em sonhar com a ampliação do **Campo de Públicas**, para resgatar o papel do Estado, a partir de uma rede de **conexões e experiências**. Insistimos e persistimos, até porque, parafraseando o Clube da Esquina, sonhos constitucionais não envelhecem. Muito pelo contrário, eles nos fundam como sociedade minimamente civilizada.